

Н. А. Трусов, С. В. Евдокимов

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



НИЖЕГОРОДСКАЯ АКАДЕМИЯ МВД РОССИИ

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Нижегородская академия

Н. А. Трусов, С. В. Евдокимов

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Курс лекций

2-е издание, переработанное и дополненное

Нижний Новгород
НА МВД России
2023

УДК 342
ББК 67.400
Т77

Рецензенты:

доктор юридических наук, доцент *М. А. Бучакова*
(Омская академия МВД России);
кандидат юридических наук, доцент *А. В. Морин*
(Уфимский юридический институт МВД России)

**Трусов, Николай Александрович, Евдокимов, Сергей
Т77 Викторovich.**

Конституционное право Российской Федерации : курс лекций / Н. А. Трусов, С. В. Евдокимов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2023. – 544 с.

В курсе лекций представлены основные положения отечественного конституционного права, последовательно излагаются понятия конституционного права как отрасли и науки, система отрасли и ее источники, сущность, виды и функции Конституции Российской Федерации, основы конституционного строя России, основы правового статуса личности, содержание и особенности российского федерализма и избирательного права, система и конституционно-правовой статус органов публичной власти и ряд других вопросов.

Курс лекций соответствует федеральным государственным образовательным стандартам высшего образования (специалитет) по специальностям «Правоохранительная деятельность», «Правовое обеспечение национальной безопасности» и «Судебная и прокурорская деятельность», федеральным государственным образовательным стандартам высшего образования (бакалавриат) по направлениям подготовки «Юриспруденция» и «Обеспечение законности и правопорядка». Адресован обучающимся образовательных организаций высшего образования юридического профиля, служащим и работникам органов публичной власти и тем, кто интересуется вопросами российского конституционного права.

ISBN 978-5-88840-192-7

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Нижегородской академии МВД России

© Трусов Н. А., Евдокимов С. В., 2023
© Нижегородская академия МВД России, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	10
 Лекция 1. Конституционное право России: от- расль права, наука, учебная дисциплина.....	 13
1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права. Проблема наименования от- расли.....	13
1.2. Система отрасли конституционного права России	24
1.3. Понятие и система источников конституцион- ного права России.....	32
1.4. Конституционно-правовые отношения: понятие, субъекты и объекты.....	43
1.5. Конституционно-правовая ответственность.....	50
1.6. Наука конституционного права России: понятие, предмет, методология, развитие.....	53
1.7. Конституционное право России как учебная дисциплина.....	62
 Лекция 2. Теоретические основы конституции. Конституция Российской Федерации.....	 65
2.1. Понятие и содержание конституционализма.....	65
2.2. Понятие и сущность Конституции как Основно- го закона государства.....	71
2.3. Классификация конституций.....	77
2.4. Этапы развития российского конституциона- лизма.....	80
2.5. Структура и содержание Конституции Россий- ской Федерации.....	89
2.6. Функции Конституции Российской Федерации...	91
2.7. Основные черты и юридические свойства Кон- ституции Российской Федерации.....	96
2.8. Правовая охрана Конституции Российской Фе- дерации.....	100

2.9. Порядок принятия, внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции Российской Федерации.....	105
Лекция 3. Основы конституционного строя России	112
3.1. Понятие и принципы конституционного строя России.....	112
3.2. Приоритет прав и свобод человека в Российской Федерации.....	116
3.3. Российская Федерация – правовое государство...	117
3.4. Государственный суверенитет Российской Федерации.....	119
3.5. Федеративное устройство России.....	121
3.6. Республиканская форма правления в России.....	122
3.7. Конституционные основы народовластия в России	124
3.8. Разделение властей в Российской Федерации.....	126
3.9. Конституционные основы идеологического и политического многообразия.....	129
3.10. Светский характер Российского государства....	132
3.11. Социальный характер Российского государства	133
3.12. Конституционные основы экономической системы Российской Федерации.....	135
3.13. Признание и гарантирование в России местного самоуправления.....	136
Лекция 4. Правовой статус личности в Российской Федерации.....	137
4.1. Правовой статус личности: понятие, элементы, виды.....	137
4.2. Конституционное закрепление принципов правового статуса личности в Российской Федерации и их характеристика.....	139
4.3. Понятие гражданства Российской Федерации.....	148
4.4. Принципы гражданства Российской Федерации..	150
4.5. Основания приобретения гражданства Российской Федерации.....	155

4.6. Основания прекращения гражданства Российской Федерации.....	159
4.7. Органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации.....	163
4.8. Конституционные основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.....	165
4.9. Конституционные основы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.....	168
4.10. Порядок предоставления политического убежища в России.....	171

Лекция 5. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации..... 174

5.1. Понятие основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина.....	174
5.2. Классификация конституционных прав и свобод человека и гражданина	176
5.3. Личные (гражданские) права и свободы.....	177
5.4. Политические права и свободы.....	186
5.5. Экономические права и свободы.....	190
5.6. Социальные права и свободы.....	195
5.7. Культурно-творческие права и свободы.....	198
5.8. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина.....	200
5.9. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	203
5.10. Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации.....	207
5.11. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	213

Лекция 6. Конституционно-правовые основы русского федерализма.....	221
6.1. Этапы развития федеративных отношений в России.....	221
6.2. Понятие и принципы федеративного устройства Российской Федерации, их характеристика.....	229
6.3. Государственно-правовые признаки России как федеративного государства.....	239
6.4. Конституционный статус субъектов Российской Федерации.....	243
6.5. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации.....	246
6.6. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.....	251
6.7. Федеральные округа России.....	254
 Лекция 7. Референдум и выборы в Российской Федерации.....	 257
7.1. Референдум как высшая форма волеизъявления в России.....	257
7.2. Понятие, виды и социальная ценность выборов в демократическом государстве.....	261
7.3. Понятие, источники и принципы избирательного права Российской Федерации	267
7.4. Понятие и виды избирательных систем.....	282
7.5. Понятие и стадии избирательного процесса в Российской Федерации.....	292
7.6. Защита избирательных прав граждан Российской Федерации.....	306
 Лекция 8. Организация публичной власти в Рос- сийской Федерации.....	 309
8.1. Система публичной власти в Российской Федерации	309
8.2. Система органов государственной власти Рос- сийской Федерации и особенности организации их дея- тельности.....	314

8.3. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и особенности организации их деятельности.....	316
8.4. Система органов публичной власти в Российской Федерации с особым статусом.....	322
8.5. Система органов публичной власти на федеральной территории «Сириус» и особенности организации их деятельности.....	327
Лекция 9. Президент Российской Федерации.....	332
9.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации.....	332
9.2. Полномочия Президента Российской Федерации	341
9.3. Досрочное прекращение полномочий Президента Российской Федерации.....	349
9.4. Правовые акты Президента Российской Федерации	360
9.5. Система публичных институтов, содействующих Президенту Российской Федерации в осуществлении им своих полномочий.....	364
Лекция 10. Федеральное Собрание Российской Федерации.....	374
10.1. Конституционно-правовая характеристика парламента Российской Федерации.....	374
10.2. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: формирование, структура, компетенция.....	378
10.3. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: формирование, структура, компетенция.....	384
10.4. Формы работ палат Федерального Собрания Российской Федерации.....	389
10.5. Респуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации.....	391
10.6. Законодательный процесс в Российской Федерации.....	394

Лекция 11. Конституционно-правовой статус сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.....	401
11.1. Понятие и виды депутатского мандата.....	401
11.2. Формы работы парламентариев.....	404
11.3. Права, обязанности и гарантии деятельности парламентариев.....	408
11.4. Депутатская неприкосновенность.....	414
Лекция 12. Правительство Российской Федерации...	419
12.1. Конституционно-правовая характеристика Правительства Российской Федерации.....	419
12.2. Порядок формирования Правительства Российской Федерации.....	423
12.3. Полномочия Правительства Российской Федерации	426
12.4. Отставка Правительства Российской Федерации	429
12.5. Акты Правительства Российской Федерации...	432
12.6. Система и структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.....	433
Лекция 13. Конституционно-правовые основы организации судебной власти в Российской Федерации	437
13.1. Понятие и принципы осуществления судебной власти в Российской Федерации.....	437
13.2. Судебная система Российской Федерации.....	441
13.3. Конституционный Суд Российской Федерации	446
13.4. Верховный Суд Российской Федерации.....	449
13.5. Правовой статус судей в Российской Федерации	453
13.6. Органы судейского сообщества.....	461
Лекция 14. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.....	464
14.1. Понятие национальной безопасности Российской Федерации.....	464

14.2. Этапы развития стратегического планирования в России.....	467
14.3. Система национальной безопасности Российской Федерации.....	478
14.4. Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.....	485
14.5. Субъекты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.....	486
14.6. Система правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.....	490

Лекция 15. Правоохранительные органы и их роль в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.....

15.1. Понятие и система правоохранительных органов	496
15.2. Конституционно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.....	500
15.3. Конституционно-правовой статус должностных лиц правоохранительных органов.....	504
15.4. Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	510

Лекция 16. Конституционно-правовые основы организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.....

16.1. Понятие местного самоуправления.....	516
16.2. Принципы местного самоуправления.....	519
16.3. Функции местного самоуправления.....	522
16.4. Гарантии местного самоуправления.....	524
16.5. Виды муниципальных образований.....	527
16.6. Система местного самоуправления.....	530
16.7. Органы местного самоуправления.....	534
16.8. Муниципальные правовые акты.....	540

Заключение.....	542

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституционное право является основополагающей (базовой) отраслью системы права. Такое место отрасли конституционного права характерно для всех государств, в том числе и Российской Федерации (далее – РФ). По сравнению с другими отраслями права предмет данной отрасли имеет существенные особенности. Они выражаются в том, что конституционное право регулирует отношения, складывающиеся практически во всех сферах жизнедеятельности государства и общества: политической, экономической, социальной, духовной. Другие же отрасли воздействуют на общественные отношения в какой-либо одной области или специфической сфере жизни. Именно поэтому при изучении курса конституционного права РФ нужно постоянно учитывать его фундаментальный характер, широкий диапазон связей не только с философскими и политологическими учениями, но и с отраслевыми юридическими науками, отечественной и зарубежной конституционной практикой.

Отрасль конституционного права является определяющей (базовой) для других отраслей российского права, поскольку Конституция РФ занимает особое место в иерархии законодательных актов. Закрепляемые в Конституции РФ особенности общественного и государственного устройства, основы правового статуса человека и гражданина, принципы и особенности взаимоотношений различных ветвей государственной власти – юридический фундамент отраслевого законодательства.

Необходимо помнить, что Конституция РФ 1993 года принималась в переходный период, который отличался политической и экономической нестабильностью, обострением политического противоборства, резкой сменой всего уклада общественной жизни в стране. Несмотря на это, обществу все же удалось найти согласие относительно логики дальнейшего конституционного строительства России: человек – гражданское общество – государство.

В настоящее время Россия вступила в очередной этап своего развития, который ознаменован новым циклом госу-

дарственных реформ. В 90-е годы XX столетия Россия выжила в драматических условиях политического и экономического кризиса, резкого обострения межнациональных отношений и территориальных проблем, молодое российское конституционное право пережило сложный период своего зарождения и развития. Переосмыслились старые правовые формы и представления, была выстроена новая система государственного управления, сформулированы принципиально новые ориентиры развития общества и страны в целом, основанные на конституционных принципах народовластия, верховенства права, приоритета прав человека, разделении властей, идеологическом и политическом плюрализме и т. д. В XXI столетии Россия уже на новой конституционной основе смогла доказать всему миру, что она может не только существовать в новых условиях, но и стабильно развиваться, перманентно совершенствовать новые демократические и правовые нормы и институты, быть конкурентоспособной развитым странам мира, а если понадобится – защитить себя и свои достижения, а по сути, завоевания прошлого десятилетия.

Сегодня Россия, отрефлексирав конституционную практику последних лет, вступила в эпоху новых реформ, связанных уже с совершенствованием государственного управления, форм и методов правового воздействия, инновационным развитием страны и ее регионов.

Начало 24 февраля 2022 года специальной военной операции на Украине стало триггером к активному противостоянию Запада и России, что детерминировало колоссальные трансформации практически во всех сферах общественных отношений, катализировало разрешение разных «законсервированных» проблем государственного строительства, вызвало коррективы в организации публичного управления на всех уровнях, стимулировало дискуссии о перспективах конституционного развития нашей страны.

В представленной работе авторы стремились иллюстрировать научно-практические суждения новейшим законодательством, данными обновленной юридической практики. Знакомясь с конкретными нормативными правовыми актами, обуча-

ующимся следует обратить внимание на то, чем было вызвано принятие того или иного акта, каковы его принципиальные положения и правовые последствия. Необходимо ориентироваться и в возможных изменениях и дополнениях в законодательстве, знать, насколько эффективным является регулирование общественных отношений. Для этого необходимо постоянно следить за соответствующей информацией, излагаемой в печати, по радио, телевидению, уметь ее правильно анализировать.

Авторами предпринята попытка сформулировать и предложить собственное видение отдельных актуальных вопросов российского конституционализма. Внимательный читатель легко обнаружит в курсе лекций проблемы, которые еще до конца не решены и по которым обучающийся должен составить собственное представление. Многие из них носят противоречивый характер, и потребуется время, чтобы дать им объективную научную оценку.

ЛЕКЦИЯ 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ: ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА, УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

- 1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права. Проблема наименования отрасли.
- 1.2. Система отрасли конституционного права России.
- 1.3. Понятие и система источников конституционного права России.
- 1.4. Конституционно-правовые отношения: понятие, субъекты и объекты.
- 1.5. Конституционно-правовая ответственность.
- 1.6. Наука конституционного права России: понятие, предмет, методология, развитие.
- 1.7. Конституционное право России как учебная дисциплина.

1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права.

Проблема наименования отрасли

Из теории государства и права известно, что единая система права в любой стране объединяет различные отрасли права. Среди основных и профилирующих отраслей системы права (наряду с уголовным, гражданским, административным и др.) особое место занимает конституционное (государственное) право.

Для того чтобы выяснить понятие, предмет, метод, место конституционного права в системе российского права, необходимо, как и при исследовании любого общественного явления, выявить сущность, специфику, соотношение названий рассматриваемой отрасли права России.

Дискуссия о конституционном или государственном праве восходит к началу XVIII века. Это спор между защитниками государственного права как выражения неограниченной, преимущественно монархической власти государства, с одной стороны, и сторонниками конституционного права как демократического ограничения государственного произвола с помощью конституции – с другой.

Государственное или конституционное право – этот вопрос был объектом научного спора в досоветской государственно-правовой литературе¹, являлся дискуссионным в советском государствоведении. В 60-е годы прошлого столетия в СССР возобновилась дискуссия о предмете государственного (конституционного) права. Авторы данных основных концепций – В. Коток и А. Лепешкин – отстаивали противоположные подходы к определению предмета этой отрасли права и науки. В. Ф. Коток защищал позицию широкого понимания государственного права, отождествляя государственно-правовое регулирование с конституционным регулированием. Эта точка зрения была уязвимой в том отношении, что предмет государственного (конституционного) права не является узкоюридическим. А. И. Лепешкин включал в предмет государственного права те отношения, которые связаны с осуществлением государственной власти, то есть конституционное регулирование, по его мнению, включало нормы права, политики².

В дальнейшем выяснению специфики предмета регулирования государственного (конституционного) права как особой отрасли права было посвящено множество исследований, где высказывались различные взгляды. В 60-е, 70-е годы эти различия в основном приняли форму полемики сторонников

¹ См., например: *Ковалевский М. М.* Общее конституционное право: лекция. Санкт-Петербург, 1908. С. 3–6; *Лазаревский Н. И.* Русское государственное право. 3-е изд. Санкт-Петербург, 1913. Т. 1: Конституционное право. С. 88.

² Цит. по: *Бойцова В., Бойцова Л., Ломовский В.* Конституционное право в российской правовой системе // *Общественные науки и современность.* 1993. № 7. С. 38.

«конституционного» и «государственного» права. Причем в каждом из этих направлений не было единства не только по вопросу о предмете данной отрасли права, но и о ее названии.

Некоторые сторонники переименования государственного права в конституционное считали, что название не имеет существенного значения¹. Другие, напротив, полагали, что данный вопрос имеет принципиальный характер². Они ссылались, в частности, на то, что всякое право есть система норм, установленных или санкционированных государством, и в этом смысле государственное. Говорилось также о целесообразности разделения государственного и конституционного права и об образовании отдельных дисциплин³.

Вопрос о названии рассматриваемой отрасли не решен и сегодня. Существуют различные названия учебных курсов, учебников и учебных пособий, кафедр образовательных организаций и подразделений научных заведений.

Приобретая характер «вечной», данная проблема, по мнению Н. А. Богдановой, связана, во-первых, с различными подходами к объему правового регулирования рассматриваемой отрасли права и, во-вторых, с неодинаковой позицией по вопросу о значимости для характеристики отрасли и науки существенных сторон общественного и государственного строя. Кроме того, в качестве аргумента в споре приводится такой формальный момент, как отражение в наименовании отрасли названия ее основного источника. В определенной степени исторические и правовые традиции играют роль в выборе названия отрасли и науки: государственное или конституционное⁴.

¹ См., например: *Фарбер Е. И., Ржевский В. А.* Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967.

² См.: *Коток В. Ф.* Содержание конституционного права // Советское государство и право. 1971. № 2.

³ См., например: *Лучин В. О.* Тенденции развития советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. Москва, 1976. С. 36.

⁴ См. подробнее: *Богданова Н. А.* К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7. С. 11–12.

При обсуждении актуальных проблем науки конституционного права в институте законодательства и сравнительного правоведения центральное место в дискуссии занял вопрос о понятии конституционного права и названии отрасли. В частности, В. А. Кикоть отметил, что конституционное право не синоним и не новый этап развития государственного права. По его мнению, спор о конституционном или государственном праве становится терминологическим и теряет значение, когда цивилизованное государство становится демократическим, социальным. Он высказался за выделение из государственного конституционного права как самостоятельной отрасли. Профессор Н. А. Михалева, полемизируя с В. А. Кикотем, показала идентичность объекта правового регулирования, структуры норм и систем институтов государственного и конституционного права, видя в этом беспочвенность и бесперспективность отделения государственного права от конституционного. Далее она отметила, что дробление государственного права обесценивает его содержание, которое в условиях демократизации государства и общества существенно меняется, гуманизируется, утрачивает идеологическую окраску. Конституционное регулирование было и остается органической составной частью государственно-правового регулирования.

Профессор И. П. Ильинский видит разницу между конституционным и государственным правом в том, что конституционное право вбирает в себя нормы, относящиеся к разным отраслям права. Он считает малопродуктивным возобновлять спор о государственном или конституционном праве¹.

Итак, мнения о названии рассматриваемой отрасли разделились, впрочем, как в недалеком прошлом. В каждом из рассуждений есть свои рациональные посылки. На наш взгляд, удачный выход из создавшейся проблемы находит Н. А. Богданова, отмечая, что оценочный подход позволяет отразить в названии отрасли и науки не только формальную, но и содержательную сторону предмета регулирования и исследо-

¹ См. подробнее: *Михалева Н. А.* Обсуждение актуальных проблем науки конституционного права // Государство и право. 1993. № 3. С. 155–159.

вания. Развитое конституционное право Н. А. Богданова видит лишь в конституционном государстве, являющемся реальным воплощением правового государства, и делает вывод: «Качественные признаки демократического государства определяют название отрасли, занимающей ведущее место в его правовой системе, а конституционное право представляет собой особый качественный этап в развитии государственного права»¹.

В зарубежной практике называется еще один аргумент в выборе названия рассматриваемой отрасли – формальное и фактическое определение приоритета во взаимосвязи государства и права². Если первенствующая роль признается за государством, то соответствующая отрасль должна называться государственным правом. Нормативное же закрепление идеи правового государства, подчинения государства праву, верховенство конституции и закона, последовательное обеспечение этих юридических провозглашений отражаются в наименовании отрасли – «конституционное право».

Следует заметить, что сегодня лишь небольшая группа стран пользуется термином «государственное право», подавляющее же их большинство обозначает основополагающую отрасль системы права термином «конституционное право».

В начале 90-х годов XX века название отрасли «Конституционное право России» считалось в определенной степени условным, что объяснялось незавершенностью конституционной реформы, а именно: сложностью воплощения объявленных на высшем уровне – в Конституции РФ 1993 года – демократических начал в государственную практику³.

Для современного периода развития России название «Конституционное право России» является вполне обоснованным и целесообразным для использования в наименовании соответствующих отрасли, науки, учебных курсов.

¹ Богданова Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7. С. 12–13.

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. Москва, 1993. Т. 1. С. 1.

³ См.: Богданова Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7. С. 14.

Итак, что же собой представляет конституционное право России? Чем отличается от других отраслей права?

Каждая отрасль права имеет свой предмет регулирования, который является первоначальным и основным критерием деления системы права на отрасли.

В теории государства и права под *предметом правового регулирования* понимаются волевые общественные отношения, регулируемые правом, а также те виды и уровни деятельности, которые объективно требуют правового регулирования¹, или те общественные отношения, которые подвергаются правовому регулированию².

Самостоятельность и специфика конституционного права России обуславливается в первую очередь особым предметом правового регулирования, то есть теми специфическими общественными отношениями, которые регулируются его нормами.

Предмет конституционного права в любой стране, в том числе и в России, не является чем-то застывшим и неизменным. На протяжении всей истории нашей страны он подвергался значительным изменениям³.

В наиболее общем виде предмет конституционного права России составляют общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с установлением, осуществлением, передачей государственной власти в различных формах; установлением пределов государственной власти; гарантированием прав и свобод человека и гражданина. Это отношения между человеком, обществом и государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование.

¹ См.: Бабаев В. К., Баранов В. М., Гойман В. М. Словарь категорий и понятий общей теории права. Н. Новгород, 1992. С. 30.

² См.: Бабаев В. К. Понятие права // Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 136.

³ См. подробнее: Авдеев М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. Москва, 2002. Ч. 1. С. 12–25; Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. Москва, 2001. С. 9–35.

Если же говорить более детально, то *предмет конституционного права как отрасли права образуют* четыре крупных блока общественных отношений:

1) общественные отношения, вытекающие из конституционного строя страны. Эти отношения связаны с организацией и принципами управления в стране в целом, системой источников права, механизмом государства и др.;

2) общественные отношения, вытекающие из правового статуса личности. Эти отношения связаны с принципами правового положения личности в стране, гражданством, правами, свободами и обязанностями человека и гражданина, гарантиями прав и свобод и др.;

3) общественные отношения, вытекающие из федеративного устройства государства. Эти отношения связаны с территориальной организацией государства, статусом отдельных территориальных единиц, государственной символикой и др.;

4) общественные отношения, вытекающие из основ организации и деятельности органов публичной власти. Эти отношения связаны с организацией функционирования высших органов государственной власти в стране (президент, парламент, правительство), их взаимодействием между собой, органов власти территориальных единиц государства, органов местного самоуправления и др.

Специфика предмета конституционного права как первичной отрасли права позволяет ряду исследователей характеризовать конституционное право как «ведущую»¹, «центрально»² отрасль права.

Действительно, нормы конституционного права закрепляют и регулируют общие основы всех сфер жизни общества, вообще подпадающих под воздействие права³.

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право РФ. Москва, 1998. С. 30.

² Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации. Москва, 2001. С. 19.

³ См.: Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. Москва, 2002. Ч. 1. С. 40.

Содержание конституционно-правовых отношений, их особенности и виды будут рассмотрены в последующих вопросах лекции. Кроме того, современная политическая и экономическая системы усложнились и будут развиваться дальше, что повлечет за собой расширение предмета конституционного регулирования.

Следующим отличительным признаком каждой отрасли права является ее метод. *Метод правового регулирования* – совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных приемов, способов правового воздействия на специальную область общественных отношений¹.

В юридической науке сложилась концепция отраслевых методов правового регулирования, под которым понимается совокупность приемов, средств и форм систематического правового воздействия участников общественных отношений на весь комплекс социальных явлений, образующих предмет данной отрасли права. Специфика общественных отношений требует воздействия на них норм именно данной отрасли органически присущими ей способами. Регулируя общественные отношения, упорядочивая их развитие, законодатель избирает такие приемы и способы, с помощью которых осуществляется наиболее эффективное правовое воздействие на общественные отношения.

Политическая практика является критерием истинности многих конституционных установлений. Политический фактор преобладает в конституционном праве. Здесь, по сравнению с иными отраслями, он наиболее выражен. В этом одна из особенностей метода данной отрасли права. Вторая его существенная сторона состоит в широком использовании приемов и средств, типичных для нравственного регулирования, для воздействия на поведение участников общественных отношений норм морали².

¹ См.: Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. Москва, 2002. Ч. 1. С. 55.

² См.: Конституционное право России: курс лекций по общей части. Уфа, 1993. С. 5–6.

Как и каждая отрасль, конституционное право содержит универсальные способы воздействия на общественные отношения: *возложение обязанностей, запрет и дозволение*.

По мнению В. Д. Сорокина, дозволение, запрет и предписание выступают как системные элементы единого метода правового регулирования, присущего абсолютно всем отраслям права¹.

Методы обязывания и запрещения в совокупности образуют метод субординации, также широко применяемый в современном конституционном праве. Суть его состоит в реализации в деятельности государственного органа принципа «можно только то, что прямо предписано нормой конституционного права», в отличие от физических лиц, которые в основном действуют, основываясь на принципе «можно все, что не запрещено законом»².

Специфика метода правового регулирования конституционного права обуславливается социальной функцией этой отрасли права, характеризующейся способностью гарантировать существование в действительности определенных общественных явлений. Если уголовное право призвано не допустить, ограничить возможность возникновения вредных общественных отношений (преступлений), то конституционное право, наоборот, имеет целью гарантировать существование в общественной жизни демократических социальных ценностей.

Поэтому основой метода конституционно-правового регулирования является *метод правового гарантирования*. Закрепление в учредительном акте основ конституционного строя, основ правового положения человека и гражданина, политико-территориального устройства, системы органов государственной власти и местного самоуправления гарантирует их реальное существование в общественной жизни³.

¹ См.: Сорокин В. Д. Единый предмет правового регулирования определяет существование и единого метода // Юридическая мысль. 2001. № 5. С. 25.

² См.: Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. Москва, 2002. Ч. 1. С. 28–29.

³ См. там же. С. 29.

В конституционном праве преобладает *метод императивного регулирования*, но с развитием отрасли в соответствии с общей тенденцией демократизации общественной жизни в ней все большую роль будет играть *диспозитивный метод (координации)*.

Суть этого метода заключается в предоставлении субъектам возможности выбора вариантов поведения в рамках закона¹. В отличие от него императивный метод – метод власти-подчинения, не позволяющий субъектам права отклоняться от предписания правовой нормы, которая может закрепляться не только в законе.

Итак, конституционное право использует разнообразные приемы, средства, формы воздействия на общественные отношения, ибо различны сами эти отношения, что и обуславливает своеобразие метода данной отрасли права. Его суть – в сочетании и взаимопроникновении приемов и способов воздействия на общественные отношения, типичных для политического, нравственного и правового регулирования².

Выявив предмет и метод конституционного права, раскрыв его существенные качества, можно сформулировать наиболее общее определение данной отрасли права.

Конституционное право России – это основополагающая (базовая) отрасль всей системы права РФ, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, вытекающие из основ конституционного строя, правового статуса личности, федеративное устройство, основ организации и деятельности системы органов публичной власти.

Это наиболее общая дефиниция, охватывающая самые важные объекты регулирования. Из определения видно, что оно оставляет без внимания некоторые более частные предметы

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 1997. С. 356.

² См.: Воеводин Л. Д. Конституция РФ и правовые отрасли: проблемы соотношения // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1994. № 5. С. 33.

(государственный язык, государственные символы, порядок внесения поправок в Конституцию РФ), хотя, конечно, и им могло бы найтись место.

Почему же конституционное право называют основополагающей отраслью?

В первую очередь, из-за особенностей регулируемых им общественных отношений. Нормы конституционного права регулируют общественные отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества и государства: политической, экономической, социальной, духовной и др. Таким широким предметом правового регулирования не обладает больше ни одна отрасль права. Во-вторых, конституция занимает особое место в иерархии законодательных актов в любом государстве. Закрепляемые в конституциях особенности общественного и государственного устройства, основы правового статуса личности, принципы и особенности взаимоотношений различных ветвей государственной власти — юридический фундамент всего отраслевого законодательства.

Конституционные правоотношения составляют начало для всех иных отношений, регулируемых другими отраслями права, потому что именно в них закреплены основы устройства общества и государства, основные права, свободы и обязанности граждан, так как они предопределяют многие сферы общественного развития.

Роль конституционного права как ведущей отрасли правовой системы обусловлена и тем, что именно ее нормами регулируется сам процесс создания права. Они определяют виды правовых актов, соотношение их юридической силы.

Центральное место конституционного права в системе российского права не следует понимать в том смысле, что оно включает, объединяет все отрасли права. Оно устанавливает лишь их важнейшие принципы, с которыми и согласуются многочисленные нормы, составляющие ту или иную отрасль права.

1.2. Система отрасли конституционного права России

Конституционное право России как отрасль права имеет сложную внутреннюю организацию ее *системы*, то есть совокупности элементов отрасли, характеризующих ее внутреннее строение. Как и по большинству прочих теоретико-правовых вопросов, единого мнения о системе конституционного права России нет.

В структуре отрасли конституционного права России следует выделять следующие элементы:

- подотрасли конституционного права;
- конституционно-правовые институты;
- конституционно-правовые нормы.

В действительности для конституционно-правовой реальности объективны только конституционно-правовые нормы и содержащие их источники права. Конституционно-правовые институты и подотрасли конституционного права являются искусственными элементами, которые формулируются учеными для познания отрасли и имеют вследствие этого субъективный характер. Например, комплекс норм, устанавливающих конституционные права и свободы, одними учеными рассматривается как головной институт конституционного права, а другими – как подотрасль; религиозное (церковное) право одними учеными называется как подотрасль конституционного права, а другими – как конституционно-правовой институт. Здесь все зависит от субъективного взгляда конкретного ученого на наличие обособленной устойчивой группы конституционных норм и их внутренней взаимосвязанности единством предмета правового регулирования.

Рассмотрение системы конституционного права России мы начнем с самого маленького структурного элемента отрасли, то есть с конституционно-правовой нормы.

Конституционно-правовые отношения, составляющие предмет конституционного права, регулируются посредством конкретных конституционно-правовых норм.

Конституционно-правовая норма – это общеобязательное веление, выраженное в виде государственно-властного предписания и регулирующее общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

В юридической литературе дается и такая дефиниция: конституционно-правовые нормы – это общеобязательные правила поведения, установленные государством в целях охраны определенных общественных отношений, которые осуществляются через конкретные права и обязанности и обеспечиваются принудительной силой государства¹.

Поскольку нормы конституционного права являются составной частью системы права, то им присущи черты, общие для всех юридических норм: они исходят от государства; являются общеобязательными правилами поведения, охраняемыми государством; закреплены в правовых актах государства.

Однако у норм конституционного права есть особенности, которые отличают их от норм других отраслей права. Прежде всего, они отличаются по своему непосредственному целевому назначению.

Все юридические нормы имеют в качестве общей цели регулирование общественных отношений. Но непосредственные цели регулирования неодинаковы у разных отраслей права. Целевое назначение норм конституционного права – закрепление основ конституционного строя России, основ правового статуса личности, федеративного устройства, механизма осуществления публичной власти.

Существует общая группа конституционных норм, которые регулируют важнейшие общественные отношения путем закрепления конституционных принципов и целей, обеспечивающих и направляющих развитие всего правотворчества. Они не являются представительско-обязывающими, то есть в них отсутствует связь между конкретными правами и обязанностями.

Особенности структуры многих конституционно-правовых норм вызвали в литературе оживленную дискус-

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / отв. ред. В. А. Страшун. Москва, 1993. Т. 1. С. 6.

сию относительно их принадлежности к нормам правового характера¹.

Особенностью конституционных норм является своеобразие их структуры, часто проявляющееся в отсутствии трехэлементной структуры (гипотезы, диспозиции, санкции), свойственной большинству других норм права. Это обусловлено тем обстоятельством, что большинство конституционных норм регулируют общественные отношения путем указания наиболее общих установок, которые в юридической литературе называются исходными (учредительными, отправными) юридическими нормами.

Исходные юридические нормы законодательно закрепляют (учреждают) какое-либо положение материального или процессуального характера. Делается это путем словесного обозначения или указания на существенные признаки². Примерами могут быть ст. 1 Конституции РФ: «Российская Федерация – Россия есть демократическое правовое государство с республиканской формой правления»; ст. 17 Конституции РФ: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» и др.

В российском конституционном праве имеется значительное количество норм, состоящих из двух элементов: гипотезы и диспозиции. Например, в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ они выражены в следующей форме: «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно (диспозиция), если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» (гипотеза); в ч. 3 ст. 46 Конституции РФ: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (диспозиция), если исчерпа-

¹ См. подробнее: *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. Москва, 2001. С. 75–80.

² См.: *Бабаев В. К.* Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 298.

ны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (гипотеза).

Для большинства конституционных норм характерно отсутствие санкции. Однако иногда санкции за нарушение норм конституционного права содержатся в какой-либо отдельной норме или даже вообще в нормах не конституционного, а уголовного или административного права. Например, ч. 3 ст. 41 Конституции РФ: «Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровью людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом».

Для более глубокого раскрытия содержания конституционно-правовых норм, правильного их понимания и применения проводится классификация, то есть подразделение их на виды. В основе классификации конституционно-правовых норм лежат методики, выработанные общей теорией права и применяемые к большинству отраслей отечественной правовой системы. Вместе с тем в юридической литературе высказываются разнообразные суждения об основаниях классификации конституционно-правовых норм.

Классификация норм конституционного права России может проводиться по следующим основаниям:

1. По содержанию (по кругу регулируемых общественных отношений).

Нормы закрепляющие:

- 1) основы конституционного строя России;
- 2) основы правового статуса личности в России;
- 3) федеративное устройство России;
- 4) систему органов публичной власти.

2. По степени определенности содержащихся в них предписаний (по методу регулирования):

1) императивные, то есть такие, которые не допускают никаких отступлений от сформулированного в них правила. Например, ч. 3 ст. 49 Конституции РФ: «Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого»; ч. 1 ст. 50 Конституции РФ: «Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление» и др.;

2) диспозитивные, то есть такие, которые допускают возможность выбора соответствующего варианта поведения в зависимости от конкретных условий. Например, ст. 33 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» и др.

3. По характеру имеющихся в нормах предписаний (по способу воздействия на субъекты права):

1) управомочивающие, например, ч. 1 ст. 22 Конституции РФ: «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность»; ч. 1 ст. 36 Конституции РФ: «Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю» и др.;

2) обязывающие, например, ст. 57 Конституции РФ: «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы»; ст. 58 Конституции РФ: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду...» и др.;

3) запрещающие, например, ч. 4 ст. 3 Конституции РФ: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации»; ч. 2 ст. 30 Конституции РФ: «Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем» и др.

4. По территории действия:

1) действующие на территории всей России; например, нормы Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ и т. д.;

2) действующие на территории конкретных субъектов РФ: нормы конституций республик, уставов, законов и т. д.;

3) действующие в пределах административно-территориальных единиц (федеральной территории «Сириус», федеральном округе, муниципальном образовании), например, нормы устава конкретного муниципального образования распространяют свое действие только на территории этого муниципального образования.

5. По юридической силе:

Нормы, закрепленные:

1) в Конституции РФ;

- 2) федеральных конституционных и федеральных законах;
- 3) подзаконных нормативных правовых актах.

6. По источнику конституционного права.

Нормы, закрепленные:

- 1) в Конституции РФ;
- 2) в законе о поправке к Конституции РФ;
- 3) федеральных конституционных законах;
- 4) федеральных законах;
- 5) указах Президента РФ;
- 6) постановлениях Правительства РФ;
- 7) конституциях (уставах) субъектов РФ;
- 8) законах субъектов РФ;
- 9) указах главы субъекта РФ;
- 10) уставах муниципальных образований и иных источниках.

В юридической литературе указываются и иные основания классификации конституционных норм. Например, по функциональной направленности: нормы регулятивные и охранительные; по характеру регулируемых общественных отношений: нормы материальные и процессуальные; по действию во времени: нормы постоянные, временные и исключительные¹.

Более крупным элементом системы отрасли конституционного права, состоящим из совокупности конституционных норм, является конституционно-правовой институт.

Под **конституционно-правовым институтом** понимается определенная система норм конституционного права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу. Существуют и другие варианты определений рассматриваемой категории, например, конституционно-правовой институт – это обусловленная сущностью регулируемых общественных отношений, значительно обособленная и внутренне устойчивая система взаимосвязанных конституционных норм.

¹ См. подробнее: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. Москва, 1993. Т. 1. С. 8–9.

Для конституционного института характерны два признака:

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

В конституционном праве выделяются три разновидности конституционных институтов: головные, сложные и одноэлементные (простые).

Головные конституционные институты. Характеризуются высокой степенью обобщения, в большинстве своем широким охватом норм. К ним можно отнести, например, институт гражданства, институт основных прав, свобод и обязанностей, институт государственного устройства и др. Входящие в головной институт правовые нормы могут фиксироваться как в содержании самой Конституции, так и в других источниках конституционного права (федеральных конституционных законах, федеральных законах и т. д.). Например, не все институты и нормы, объединенные головным институтом гражданства, выражены в Конституции РФ. Значительная часть их закреплена в самостоятельно действующем Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации»¹.

Сложные конституционные институты. Сложные конституционные институты могут входить в состав головных институтов, и в составе сложных институтов объединяется ряд однородных по предмету регулирования институтов (простые). К сложным конституционно-правовым институтам относятся: институт личных прав и свобод, институт политических прав, институт социально-экономических прав, институт федеральных органов государственной власти и др.

Одноэлементные (простые) конституционные институты. Они включают в себя только конституционно-

¹ О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22, ст. 2031. Данный Закон утрачивает юридическую силу в конце октября 2023 года в связи с вступлением в юридическую силу нового Федерального закона от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

правовые нормы, отличаются устойчивостью, взаимосвязанностью и не подразделяются на другие составляющие их институты. Например, институт президентства, институт Конституционного Суда и др. Эти правовые институты могут возникать (или, наоборот, утрачиваться) в зависимости от социально-экономических и иных изменений в стране, например, институт права частной собственности, институт Уполномоченного по правам человека и др.

Распространенной точкой зрения является выделение конституционно-правовых институтов в соответствии с внутренним содержанием Конституции РФ (по главам).

С развитием общества и с увеличением конституционно-правового регулирования отдельные головные институты «разрастаются» и все больше обособляются (могут также включить в себя отдельные нормы прочих отраслей права). Так, сегодня в рамках конституционного права оформились подотрасли (также могут называться в литературе комплексными институтами):

- избирательное право (регулирует общественные отношения по подготовке и проведению выборов);
- парламентское право (регулирует общественные отношения в области правового статуса коллегиальных представительных органов, их внутреннего устройства и процесса парламентской деятельности);
- судебное право (регулирует общественные отношения в области организации судебной системы, статуса судей и органов судейского сообщества).

Место и роль конституционного института определяются не количеством объединяемых им подразделений и норм, а его значимостью в структуре Конституции РФ, характером регулируемых им общественных отношений и его положением среди других институтов.

В заключение отметим, что не следует смешивать ряд категорий. Во-первых, систему конституционного права России и место конституционного права России в системе отечественного права. Первая была рассмотрена выше, а последняя касается взаимоотношений конституционного права с иными от-

раслями и представлена разными мнениями. Большинство из них отводит конституционному праву центральное место в системе российского права. Эта отрасль устанавливает ключевые принципы, с которыми согласуются нормы прочих отраслей российского права. Во-вторых, следует разграничивать систему конституционного права России и систему (структуру) Конституции России. Они максимально приближены, но не идентичны (например, в Конституции нашего государства в отличие от аналогичных актов многих других стран отсутствует самостоятельная глава, связанная с избирательным правом). Они также различны по своей правовой сущности. Первая опирается на последнюю, но не связана ею.

1.3. Понятие и система источников конституционного права России

В общей теории права различают источники права в зависимости от смыслового выражения, а именно: а) источник права в материальном смысле; б) источник права в идеальном смысле; в) источник права в юридическом (формальном) смысле¹.

Источником права в материальном смысле являются общественные отношения. Под источником права в идеальном смысле понимают правовое сознание. Когда же говорят об *источниках права в юридическом смысле*, то имеют в виду различные формы (способы) выражения, объективизации правовых норм.

В настоящее время большинство ученых склоняются к единству понятий «форма права» и «источник права», выражающих внешнюю форму объективизации, выражения права² или нормативной государственной воли³.

¹ См. подробнее: Общая теория права: академический курс / под ред. М. Н. Марченко. Москва, 1998. Т. 2. С. 132.

² См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. Москва, 1996. С. 336–338.

³ См.: Общая теория права: курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 247–249.

Под источником конституционного права обычно понимают форму бытия общих правил поведения (внешнюю форму их выражения), регулирующих отношения государственно-правового (конституционного) характера. Другими словами, под **источником конституционного права** в юридическом (формальном) смысле понимаются те формы, в которых находят свое выражение конституционно-правовые нормы.

Почти все источники конституционного права неразрывно связаны с государством, поскольку чаще всего возникают как результат правотворческой деятельности государственных органов или участие последних в договорном процессе и чрезвычайно редко – когда общеобязательное правило появляется вне прямой государственной регламентации (акт референдума).

Рассмотрим наиболее обобщенный перечень внутренних и международных источников конституционного права, расположенных в соответствии с их условным доктринальным иерархическим местом в системе российского права (официального акта, юридически однозначно устанавливающего всю иерархию источников права, в России нет).

1. Федеральные источники конституционного права:

1. *Конституция РФ.* Этот акт, принятый 12 декабря 1993 года и вступивший в силу 25 декабря того же года, является первым источником как для конституционного права, так и для остальных отраслей российского права (ст. 15 Конституции РФ устанавливает ее высшую юридическую силу по отношению к иным правовым актам РФ). Конституция регулирует важнейшие общественные отношения между человеком, обществом, государством.

Нормам Конституции РФ присуща внутренняя иерархичность: в ст. 16 установлен приоритет положений гл. 1 Конституции РФ перед иными положениями Основного закона страны, а порядок изменения глав первой, второй и девятой, предполагающий полный пересмотр Конституции РФ, свидетельствует об их особом статусе среди других глав.

2. *Закон РФ о поправке к Конституции РФ.* Об этом виде законов говорится в постановлении Конституционного Суда РФ от

31 октября 1995 года № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»¹. Это особый правовой акт, который имеет особый статус и отличается как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. По мнению В. А. Толстика, существует достаточно оснований для предположения о том, что юридическая сила закона о поправке к Конституции РФ должна приравниваться к юридической силе глав 3–8 Конституции РФ².

По состоянию на начало 2023 года в России было принято пять таких законов. Первые две поправки были приняты в 2008 году, вторые две поправки – в 2014 году и пятая поправка – в 2020 году. В частности, первая поправка к Конституции РФ 2008 году увеличила срок полномочий Президента РФ с четырех до шести лет и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ с четырех до пяти лет.

3. *Акты Конституционного Суда РФ.* Указанные акты (постановления и определения) поставлены нами в представленной системе источников конституционного права выше федеральных и федеральных конституционных законов по двум причинам, вытекающим из полномочий Конституционного Суда РФ. Он устанавливает соответствие других нормативных актов Конституции России. Любые акты или их отдельные положения, признанные судом неконституционными, утрачивают силу³. Новые нормы не создаются (в традиционном понимании правотворчества), но действующие – отменяются. В этой связи его даже называют «негативным законодателем»⁴.

Кроме того, в современном мире прослеживается тенденция сближения правовых семей. В этой связи такой традици-

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 45, ст. 4408. См. подробнее: Толстик В. А. Иерархия источников российского права. Нижний Новгород, 2002. С. 123.

² См. подробнее: Толстик В. А. Иерархия источников российского права. Нижний Новгород, 2002. С. 123.

³ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. Москва, 1998. С. 27–28.

⁴ Туманов В. А. Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения 1992–1996. Москва, 1997. С. 5.

онный для англосаксонской правовой семьи источник права, как решение судебного органа, постепенно начинает приобретать все большее значение и в иных правовых семьях. Косвенно используется он и в России. Именно конституционный контроль во многих случаях позволяет установить истинное конституционное истолкование той или иной нормы, в которой она в дальнейшем и применяется. Например, в 2015 году Конституционный Суд РФ рассматривал дело о толковании ст. 96 (ч. 1) и ст. 99 (ч. 1, 2 и 4) Конституции РФ в связи с предполагаемым переносом даты очередных выборов Государственной Думы на единый день голосования и соответствующим однократным незначительным в месячном выражении сокращением срока полномочий Государственной Думы (суд допустил такую возможность¹).

4. *Акты референдума.* Референдум РФ – всенародное голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения². Принципиальным для понимания значимости акта референдума среди прочих источников конституционного права является тот факт, что решение референдума не нуждается в дополнительном утверждении и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме.

5. *Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ.* Эти источники, безусловно, не относятся к внутренним источникам права, однако рассмотрение их здесь обусловлено образовательными целями, поскольку такое их положение верно отражает юридическую силу данных актов в иерархии источников права в России.

Часть 4 ст. 15 Конституции РФ содержит указание на эти источники. При этом сегодня принципы и нормы междуна-

¹ По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2015 года № 18-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 28, ст. 4335.

² О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27, ст. 2710.

родного права в большинстве своем закреплены международными договорами, например, Уставом Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 года)¹. В этой связи данная категория постепенно переходит во вторую группу – международных договоров. Процесс их заключения в нашем государстве регламентирован Федеральным законом от 15 июля 1995 года «О международных договорах Российской Федерации»². Согласно п. «а» ст. 2 этого Федерального закона под международным договором РФ понимается международное соглашение, заключенное Россией с иностранными государствами либо международными организациями в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Большинство из этих актов требуют дополнительной ратификации, то есть выражения согласия России на обязательность для нее международного договора, осуществляемого в форме федерального закона.

Конституцией РФ установлен приоритет международных договоров над положениями внутреннего законодательства. Однако подписание нашим государством таких договоров требует предварительной оценки непротиворечия их внутреннему законодательству, прежде всего, Конституции РФ, что на практике сводит к минимуму возможность существования коллизий международных и внутригосударственных норм.

6. Федеральные конституционные законы. Данные документы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Перечень их ограничен. В тексте раздела первого Конституции РФ предусмотрено непосредственное принятие федеральных конституционных законов по 15 разным сферам регулирования. Новые федеральные конституционные зако-

¹ Действующее международное право. Москва, 1996. Т. 1. С. 7–33.

² О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

ны принимаются и сегодня, один из наиболее актуальных – принятый в 2020 году обновленный федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»¹. В то же время такие акты по некоторым ключевым вопросам до сих пор не приняты, например, предусмотренный в ч. 2 ст. 135 Конституции РФ.

В соответствии со ст. 108 Конституции РФ принимаются федеральные конституционные законы в особом по сравнению с процедурой принятия федерального закона порядке, требующем большего количества положительных голосов членов высшего законодательного и представительного органа власти (две трети, а не половина).

7. Федеральные законы. Это один из наиболее распространенных источников права в России, принимаемый для урегулирования широкого круга общественных отношений, перечень которых в целом оставлен на усмотрение законодателя. Однако он должен соответствовать закреплённому в Конституции РФ перечню предметов исключительного ведения Федерации или совместного ведения Федерации и ее субъектов. При этом по аналогии с предыдущей категорией Конституция РФ также предусматривает специальные случаи, когда такие законы должны быть приняты (их около пятидесяти). Эти случаи сформулированы как отсылка либо к прямо поименованному федеральному закону, либо к вопросу, требующему урегулирования федеральным законом. Так, ст. 6 Конституции РФ устанавливает: «Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом». В развитие этой нормы в 2002 году был принят Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

8. Акты Президента РФ. Президент на основе и во исполнение Конституции РФ и законов издает указы и распоряжения (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ). Эти акты не могут

¹ О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

противоречить конституционным нормам, они обязательны для исполнения на всей территории государства.

Указы принимаются Президентом РФ в процессе осуществления им повседневного государственного руководства и регулируют вопросы, связанные с осуществлением его полномочий. По частным вопросам глава государства издает распоряжения, содержащие конкретные поручения, задания, не являющиеся нормативными актами.

Для нормативных указов, издаваемых Президентом РФ, характерна их направленность на детализацию и конкретизацию общих установлений и принципов закона. Указ детализирует закон в тех случаях, когда без такой конкретизации процесс его применения был бы затруднен или даже невозможен¹.

9. *Нормативные акты Центральной избирательной комиссии.* По общему правилу избирательные комиссии не занимаются правотворческой деятельностью. Вместе с тем некоторые избирательные комиссии (ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ) имеют право издавать подзаконные нормативные акты (постановления, решения, инструкции, положения и др.). Задачей данных нормативных актов является формирование единообразной практики применения избирательных законов¹ (например, постановление ЦИК России от 29 января 1998 года № 138/996-II «О модельном законе субъекта Российской Федерации об избирательной комиссии субъекта Российской Федерации»²).

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Эти акты не подлежат государствен-

¹ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. Москва, 2001. С. 193–194.

¹ См: Постников А. И. Избирательное право России. Москва, 1996. С. 16.

² Вестник Центризбиркома РФ. 1998. № 1.

ной регистрации, не могут быть отменены законодательными или исполнительными органами власти, но могут быть оспорены в вышестоящей избирательной комиссии или в суде¹.

10. Акты Правительства РФ. На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения (ч. 1 ст. 115). Распоряжения издаются для решения оперативных и других текущих вопросов и носят ненормативный характер.

11. Акты федеральных органов исполнительной власти. Акты федеральных министерств, федеральных агентств и федеральных служб (приказы, распоряжения) принимаются на основании вышестоящих нормативных правовых актов и в целях их конкретизации и детализации, устанавливают конкретный механизм правоприменения и статус участников соответствующих отношений.

12. Постановления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Как правило, постановления палат парламента принимаются большинством голосов от общего числа депутатов, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ (ст. 102, 103 Конституции РФ). Большинство постановлений принимаются по различным организационным вопросам (например, регламенты палат), и лишь небольшая часть имеет нормативный характер и неконкретность своего адресата. Например, постановление Совета Федерации о назначении выборов Президента РФ или о даче разрешения Президенту РФ об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами территории России².

¹ См.: Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие / Т. В. Горева [и др.]. 2-е изд., доп. и перераб. Нижний Новгород, 2018. С. 65–66.

² См.: Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 2022 года № 35-СФ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202240001> (дата обращения: 10.10.2022).

Завершая анализ источников конституционного права России федерального уровня, рассмотрим еще две группы правовых актов, которые возникли в правовом пространстве в момент формирования российской государственности и по-прежнему действуют. Однако их следует признать историческими документами, потому как большинство целей этих актов достигнуто, реализовано в Конституции РФ и иных более современных источниках конституционного права. Это:

– *декларации*. Декларации по своему характеру близки конституции, они обычно устанавливают общие принципы конституционно-правового развития. Например, Декларация о государственном суверенитете РФ, принятая первым Съездом народных депутатов 12 июля 1990 года¹; Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Верховным Советом РФ 22 ноября 1991 года²;

– *внутригосударственные договоры*. Например, источником конституционного права является Федеративный договор, заключенный в Москве 31 марта 1992 года и состоящий из трех самостоятельных актов, разграничивающих полномочия и предметы ведения между федеральным центром и суверенными республиками; краями, областями и городами Москва и Санкт-Петербург; автономными областями и автономными округами – в составе РФ.

II. Региональные источники конституционного права:

– конституции (уставы) субъектов РФ. Они имеют высшую юридическую силу по отношению ко всем другим актам соответствующего субъекта и носят учредительный характер. В конституциях и уставах соответствующих субъектов Федерации закрепляется схема управления регионом, конкретизируется структура, функции и положение органов государственной власти, права и обязанности человека и

¹ О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 года № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.

² О Декларации прав и свобод человека и гражданина: постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 года № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52, ст. 1865.

гражданина, формы участия граждан в государственном управлении и другие вопросы;

- законы субъектов РФ;
- акты главы субъекта РФ (указы, постановления);
- акты иных органов государственной власти субъектов РФ.

Региональные источники конституционного права, наличие которых предусмотрено ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, составляют второй уровень в общей иерархии конституционно-правовых актов. Он характеризуется аналогичной внутренней иерархией, как и предыдущий уровень (уставные акты региона носят учредительный характер и обладают более высокой юридической силой, чем иные правовые акты, указанные в приведенном ранее перечне). Но действие указанных актов распространяется исключительно на территорию одного субъекта РФ. Правило о непротиворечии региональных актов федеральным содержит одно конституционное исключение – оно касается региональных актов, принятых вне пределов федерального или совместного ведения (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

III. Местные источники конституционного права (они же – муниципальные правовые акты):

- уставы муниципальных образований;
- решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан;
- акты представительного органа муниципального образования;
- акты главы муниципального образования, местной администрации;
- акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Конституция РФ в гл. 8 закрепила особенности функционирования местного самоуправления в России, которые более подробно раскрываются в специальном Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Именно в нем (ст. 43) сформулирована представленная выше

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

система муниципальных правовых актов, ее внутренняя иерархия.

Так выглядит иерархия источников конституционного права России, которые в большинстве случаев представляют собой акты государственные (возникают как результат право-творческой деятельности) и лишь в редких случаях – народные, акты референдума (вне прямой государственной регламентации). При этом в случае их появления такие акты будут занимать главенствующее положение в силу особого статуса субъекта их принятия: народа как источника власти в стране.

Завершая рассмотрение данного вопроса, следует запомнить пять важных положений.

Первое. Все источники конституционного права России можно разделить на три уровня: источники федерального уровня (например, Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ и др.), источники регионального уровня (например, конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ и др.) и источники местного уровня (например, уставы муниципальных образований и др.).

Второе. Источники конституционного права России каждого уровня располагаются в порядке иерархии от источника наивысшей юридической силы до источника, юридическая сила которого самая низкая на данном уровне.

Третье. Во главе иерархии источников конституционного права России на каждом уровне стоит конкретный акт. Так, иерархию источников конституционного права России федерального уровня возглавляет Конституция РФ 1993 года, иерархию источников конституционного права России регионального уровня возглавляет конституция (устав) субъекта РФ (например, Устав Нижегородской области, Конституция Республики Мордовии и др.), иерархию источников конституционного права местного уровня возглавляет устав муниципального образования (например, Устав города Нижнего Новгорода и др.).

Четвертое. Иерархия юридической силы источников конституционного права России прослеживается и между источниками соответствующих уровней. Все источники кон-

ституционного права России местного уровня должны соответствовать источникам регионального уровня, если муниципальное образование территориально включено в соответствующий регион. Все источники конституционного права России регионального и местного уровней должны без исключения соответствовать источникам конституционного права федерального уровня.

Пятое. Существенная особенность источников конституционного права РФ регионального и местного уровней (помимо подзаконности) – территориальная ограниченность их действия.

1.4. Конституционно-правовые отношения: понятие, субъекты и объекты

Проблема конституционно-правовых отношений вызывает наибольший интерес и споры в науке конституционного права.

Из рассмотренных положений в начале лекции очевидно, что конституционно-правовые отношения составляют предмет конституционного права.

В юридической науке под *правоотношениями* понимаются волевые общественные отношения, которые урегулированы нормами права. Следовательно, **конституционно-правовые отношения** – это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права или возникшие на их основе индивидуализированные общественные связи между субъектами конституционного права.

Конституционные правоотношения обладают основными признаками, которые присущи правоотношениям в целом. В то же время они имеют свою специфику. Так, профессор И. Е. Фарбер выделяет пять существенных признаков, характеризующих данные отношения, показывая этим их специфику и отличительные особенности¹:

¹ См.: Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. С. 16–33; Советское государственное право / под ред. И. Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 33–38.

1. Конституционные отношения есть объективные, фактические отношения политического характера. Они существуют независимо от права, независимо от юридической конституции.

2. Субъектами, участниками конституционных отношений являются народ, нации, большие социальные общности людей, государство и т. д.

3. Объектами конституционных отношений являются власть, суверенитет и свобода личности, по поводу которых возникают рассматриваемые отношения.

4. Конституционные отношения есть отношения между социальными силами, порождающими фактическую власть в государстве.

5. Данные отношения характеризуются стабильностью и устойчивостью.

Конституционно-правовые отношения представляют собой специфическую форму многих политических отношений. Они имеют фундаментальный, первичный характер, служат базой для отраслевых правоотношений, предшествуют их возникновению, а в ряде случаев предопределяют возможность их существования.

Содержанием конституционных правоотношений является поведение субъектов в конституционном праве, круг которых специфичен и широк. *Субъектами конституционного права* являются возможные участники общественных отношений, наделенные правоспособностью и компетенцией, в силу чего они приобретают основания реализовывать в конституционно-правовых отношениях свои возможности.

Поскольку круг участников конституционно-правовых отношений широк, то возникает необходимость объединения их в группы:

1. Многонациональный народ России, нации, этнические общности (народности).

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

Права образовывать представительные органы государственной власти, участвовать в выборах Президента РФ, выражать свою волю путем референдума относятся к исключительному ведению народа.

Нации, этнические общности могут вступать в конституционно-правовые отношения как между собой, так и с органом государственной власти по поводу национальной государственности, по иным вопросам, затрагивающим их интересы.

2. Государство – РФ; субъекты в составе РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа); федеральные территории; муниципальные образования.

Указанные субъекты могут участвовать в конституционно-правовых отношениях непосредственно или через органы публичной власти, выступающие от их имени. Примером таких отношений является Федеративный договор от 31 марта 1992 года о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

В общественных отношениях, регулируемых нормами конституционного права, государству принадлежит особая роль. Оно выступает в качестве регулятора общественных отношений, прежде всего, как носитель правотворческой власти.

3. Органы публичной власти. Например, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд, Верховный Суд, Правительство Нижегородской области, городская дума города Нижнего Новгорода и др.

Конституционные нормы разграничивают сферы полномочий и компетенцию между различными органами власти. Обладая правом на осуществление публичной власти, они наделены определенной компетенцией в соответствии с возложенными на них задачами (издание законов, контроль деятельности других органов, исполнение законов и т. д.). Соответствующие субъекты выступают в данных отношениях как носители властных полномочий либо как подчиненные субъекты, а иногда как равноправные участники договорных отношений.

4. Должностные лица. Например, Президент РФ, Председатели палат парламента – Федерального Собрания; Председатель Правительства РФ, Генеральный прокурор РФ и др.

Президент РФ, являясь главой государства, обладает широкими представительскими, правотворческими, управленческими полномочиями, он вступает в отношения с парламентом, правительством, главами субъектов РФ и другими субъектами конституционного права.

5. Политические партии, иные общественные объединения. Политические партии и иные общественные объединения играют важную роль в жизни России. Они участвуют в избирательных кампаниях, выдвигая кандидатов в депутаты, организуют предвыборные мероприятия. Важно их участие в проведении референдумов, в местном самоуправлении, в охране и защите конституционных прав и свобод граждан.

6. Граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, лица с двойным гражданством. Все физические лица участвуют в конституционно-правовых отношениях, осуществляя свои конституционные права, свободы и обязанности.

Широкой правоспособностью обладают граждане РФ. Следует отметить, что граждане являются субъектами данных отношений независимо от пола, расы, национальности, языка и др. Иностранцы граждане и лица без гражданства могут стать субъектами конкретных конституционно-правовых отношений в связи с приобретением российского гражданства, получением политического убежища, с въездом в РФ.

7. К субъектам со специальной правоспособностью относятся избиратели и депутаты (различных представительных органов). Избиратели участвуют в данных правоотношениях посредством выборов представителей народа в различные законодательные (представительные) органы власти (Государственную Думу РФ, Законодательное собрание Нижегородской области, городскую думу города Нижнего Новгорода и т. п.). Депутаты вправе принимать участие в работе тех органов государственной власти, в состав которых они избраны, в решении вопросов, рассматриваемых этими органами, в утверждении актов, издаваемых ими, и т. д.

Такова система субъектов конституционного права России, которые, участвуя в конституционно-правовых отношениях, реализуют свои права и свободы, исполняют обязанности, закрепленные в Конституции РФ.

Необходимо отметить, что понятия «субъект права» и «субъект конституционно-правового отношения» близкие, взаимообусловленные, но не тождественные. Субъект конституционно-правового отношения – это субъект конституционного права, вступивший в конкретное правоотношение, а субъект конституционного права – это возможный участник такого правоотношения.

Конституционно-правовые нормы связывают права и обязанности субъектов конституционных правоотношений с объектами. В теории государства и права под **объектом правоотношения** понимается то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности субъектов, то есть то, по поводу чего возникают правоотношения¹.

В конституционном праве России выделяются следующие *объекты конституционно-правовых отношений*:

1. Государственная территория. В Конституции РФ имеется норма, согласно которой границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67). На основе этой нормы возникают конституционно-правовые отношения, связанные с частью государственной территории России.

2. Предметы материального мира (материальные ценности). Нормы конституционного права устанавливают круг объектов различных форм собственности (ст. 8, 9, 34, 35 Конституции РФ) и право соответствующих субъектов пользоваться такими объектами. На основе этих норм могут возникать конституционно-правовые отношения.

3. Личные неимущественные блага (жизнь, здоровье, честь, достоинство, деловая репутация). Некоторые нормы Конституции РФ содержат указания на данные объекты: каж-

¹ См.: Бабаев В. К. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 421–422.

дый имеет право на жизнь (ч. 1 ст. 20); достоинство личности охраняется государством (ч. 1 ст. 21) и др.

4. Поведение и результаты поведения субъектов конституционных правоотношений. Например, действия депутата Государственной Думы РФ, внесшего законопроект в данную палату парламента, являются объектом (поведение) конституционно-правового отношения по поводу законопроекта. Примерами объекта такой особой процессуальной формы могут служить большинство действий должностных лиц, представляющих в момент осуществления своего действия публичную власть. Среди них: голосование в палатах парламента каждого из парламентариев (поведение как объект конституционно-правовых отношений по поводу законопроекта) или принятие на региональном уровне закона по вопросу, выходящему за пределы ведения субъекта Федерации (результат такого поведения – объект правоотношения по поводу отмены этого акта).

Конституционные отношения разнообразны по содержанию, структуре, связаны сложной иерархией и могут быть классифицированы на различные виды. В общей теории права и отраслевой юридической литературе предложено несколько таких оснований, которые характерны и для конституционного права. Ограничимся только их напоминанием. Это регулятивные и охранительные, абсолютные и относительные, общие и конкретные. Исходя из критерия времени конституционно-правовые отношения подразделяются на постоянные, например, нахождение субъектов РФ в ее составе; периодически повторяющиеся, например, формирование Совета Федерации Федерального Собрания России. Возможны временные конституционно-правовые отношения. Они прекращаются с достижением того результата, ради которого возможны, например, формирование окружных и участковых избирательных комиссий в период избирательной кампании и др.

Юридическое содержание конституционного правоотношения представляет единство субъективных прав и обязанностей, оказывающих активное влияние на поведение участников этого отношения, и выражается главным образом в строго определенной всеобщности прав и обязанностей,

в том, что все субъекты являются носителями данных субъективных прав обязанностей.

В конкретных конституционных правоотношениях **субъективное право** представлено уже в обычном виде – это допустимая и гарантируемая Конституцией РФ возможность определенного поведения субъекта, наделенного этим правом. **Субъективная обязанность** выступает как установленная конституционными нормами необходимость действий субъекта, на которого данная обязанность возложена¹.

Юридическое содержание общих конституционных правоотношений проявляется через правовой статус их участников. Так, Конституция РФ закрепляет правовой статус человека и гражданина, определяет их основные права, свободы и обязанности.

Обязанности участников конституционных правоотношений не однородны. Одни носят всеобщий характер и в равной мере касаются всех субъектов, другие – определенного вида субъектов, третьи – конкретного адресата.

Динамика конституционно-правовых отношений связана с юридическими фактами, которые как бы вводят субъективные права и обязанности в действие.

Юридические факты – это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений¹.

Конкретные конституционные правоотношения нуждаются в более фиксированных юридических фактах. В зависимости от характера связи с индивидуальной волей лиц они делятся на события и действия.

События – это факты, происхождение которых не связано с волей участников правоотношений. Например, смерть депутата – событие, которое влечет прекращение конституционно-правовых отношений между депутатом и избирателями. Рож-

¹ См.: Лучин В. О. Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 11.

¹ См.: Бабаев В. К. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 425.

дение ребенка, признаваемого гражданином РФ, влечет возникновение отношений, связанных с гражданством.

Наибольшее распространение среди юридических фактов получили *действия*: правомерные – аккумулирующие социальную активность субъектов и отражающие процесс их целеустремленной деятельности, поддерживаемые и стимулируемые Конституцией РФ, и неправомерные – нарушающие конституционные предписания. Подавляющее большинство конституционных правоотношений возникает в результате правомерных действий – юридических актов и поступков.

С изданием юридических актов связано возникновение большинства конституционных правоотношений, участниками которых являются органы государства. Аналогичные свойства приобретают должным образом оформленные результаты выборов, референдума.

Качествами юридического поступка, наряду с действиями граждан, обладают инициатива, предложения государственных органов и общественных объединений, запрос депутата и т. д.¹

В заключение вопроса отметим, что конституционно-правовые отношения образуют основу правового регулирования в сфере политико-государственного властвования в обществе. Именно на уровне правового регулирования конституционно-правовые нормы воплощаются в общественную практику, происходит формирование целенаправленности общественных отношений.

1.5. Конституционно-правовая ответственность

Во взаимосвязи с конституционными правоотношениями традиционно рассматривается конституционно-правовая ответственность. Несмотря на то, что институт ответственности

¹ См.: *Лучин В. О.* Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 18–19.

в праве в целом рассмотрен весьма широко, особенности конституционно-правовой ответственности по-прежнему вызывают дискуссии по различным своим аспектам, начиная с наименования («государственная», «публично-правовая», «конституционная»).

Конституционно-правовая ответственность – обращение к нарушителю конституционно-правовых норм нормативно установленное требование подвергнуться государственному осуждению и претерпеть неблагоприятные последствия.

В соответствии с двумя указанными в дефиниции последствиями конституционно-правовую ответственность могут разделять на *непосредственную* (применение государственных принудительных мер, например, лишение права и др.) и *политическую* (например, роспуск Государственной Думы, отставка Правительства РФ).

Сложности понимания конституционно-правовой ответственности следуют из того, что она не соответствует наиболее распространенным представлениям о юридической ответственности (например, в форме лишения свободы), она может не иметь ни материального, ни репрессивного характера. Кроме того, субъектом такой ответственности может стать государство (его органы), что является неотъемлемой частью демократической правовой традиции и стало доктринально изучаться в нашем государстве не так давно.

Отметим некоторые *особенности конституционно-правовой ответственности*:

- носит политический характер;
- может быть обусловлена нормами морали;
- является средством охраны Конституции государства;
- не существует единой процедуры ее применения;
- круг субъектов конституционно-правовой ответственности расширен (включает государство).

Представляет интерес также частичное совпадение субъектов, имеющих право применять меры конституционно-правовой ответственности (все субъекты конституционно-правовых отношений, наделенные властными полномочиями).

ми, например, Президент РФ), с субъектами самой ответственности (в случае совершения ими конституционных правонарушений).

Рассмотрим систему мер конституционно-правовой ответственности:

1) лишение акта юридической силы или приостановление его действия:

- приостановление Президентом РФ действия акта органа исполнительной власти субъекта РФ;

- отмена Президентом РФ постановлений и распоряжений Правительства РФ;

2) расформирование или прекращение деятельности органа:

- отставка Правительства РФ;

- роспуск Президентом РФ Государственной Думы;

3) отрешение от должности, досрочное прекращение полномочий должностного лица:

- отрешение от должности Президента РФ;

- отрешение Президентом РФ от должности высшего должностного лица субъекта РФ;

- освобождение от должности Генерального Прокурора РФ Президентом РФ;

- прекращение полномочий депутата Государственной Думы;

4) лишение или изменение конституционного статуса, ограничение конституционного права:

- отмена решений по вопросам гражданства;

- отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов);

- отмена решения о регистрации кандидата (списка кандидатов);

- лишение слова;

5) федеральное вмешательство, в случаях, когда органами публичной власти субъекта системно нарушаются положения федерального законодательства;

6) отмена юридически значимого результата:

- признание выборов недействительными;

- признание Конституционным Судом РФ акта или отдельных его положений неконституционными;

7) оценка поведения, имеющая конституционно-правовое значение:

– выражение Государственной Думой недоверия Правительству РФ;

– признание деятельности органа публичной власти неудовлетворительной;

8) меры материального характера:

– невозвращение избирательного залога (в России в настоящее время не применяется).

Все вышеперечисленные меры свидетельствуют о том, что объектом конституционного нарушения в наиболее общем виде выступают конституционность и конституционный порядок, наиболее фундаментальные основы государственности. В этой связи конституционно-правовая ответственность призвана стимулировать правомерное поведение, носит восстановительный характер.

Отметим, что кроме негативного (ретроспективного) аспекта конституционно-правовой ответственности, то есть ответственности за конституционное правонарушение, следует выделять позитивный аспект конституционно-правовой ответственности, когда субъект конституционного права реализует отношения должностования, вытекающего из его конституционного статуса, опираясь на морально-нравственный аспект, поведение, соответствующее целям, возможностям, границам этого статуса (например, присяга Президента РФ, судей, прокуроров и др.)¹.

1.6. Наука конституционного права России: понятие, предмет, методология, развитие

Конституционное право – это не только отрасль права, но и наука. Слово «наука» означает знание, под которым пони-

¹ См., например: *Боброва Н. А., Сидоров В. Н.* Юридическая природа позитивной конституционной ответственности // *Правоприменение*. 2017. № 1 (3). С. 62–70.

маются достоверные сведения о материальных и духовных явлениях, их верное отражение в сознании людей.

Исторически произошло так, что, в отличие, например, от науки гражданского или уголовного права, наука государственного (конституционного) права сложилась как самостоятельная научная дисциплина лишь в условиях буржуазного строя примерно в середине XIX века и на рубеже XIX и XX веков. Причины объяснить нетрудно. Наука государственного права стала возможной и необходимой лишь тогда, когда правовое регулирование форм и способов осуществления власти в государстве, то есть структуры, образования и деятельности органов, достигло известного развития.

Необходимо было, чтобы сложилась более или менее значительная система правовых норм, регулирующих данную сферу отношений, чтобы в связи с этим в практике возникли вопросы, требующие юридически обоснованного разрешения, а не просто произвольного разрешения того или иного наделенного властью лица. Как образно заметил один из русских (дореволюционных) ученых В. М. Гессен: «До тех пор, пока монарх может о себе сказать «государство – это я», – науки государственного (конституционного) права нет, и не может быть места»¹.

Что же собой представляет сегодня наука конституционного права, каков ее предмет и метод?

Предметы российского конституционного права как отрасли и как науки не совпадают, они не являются тождественными. Предметом конституционного права как науки является соответствующая отрасль права. Наука изучает отрасль, которая, представляя собой систему действующих правовых норм, регулирует определенные общественные отношения.

В рамках юридической науки происходит освоение правовой действительности, ее анализ. Все, что связано с правом, его формированием и воздействием на поведение человека, все, что имеет правовую окраску, составляет предмет

¹ Цит. по: Современное буржуазное государственное право (критические очерки). Москва, 1987. С. 5.

юридической науки¹. Таким образом, то, что изучает наука конституционного права, является ее предметом.

Итак, *наука конституционного права изучает:*

- общественные отношения, составляющие предмет рассматриваемой отрасли;
- закономерности развития конституционного права как отрасли права;
- характерные черты и особенности для конституционного права;
- содержание конституционно-правовых норм и институтов, механизм их действия и практику реализации;
- конституционные идеи и категории, процесс их разработки и формирования;
- характер взаимодействия конституционно-правовых норм с нормами и институтами других отраслей права.

Кроме того, наука конституционного права, изучая практику реализации конституционно-правовых норм и институтов, стремится постичь закономерности их развития и дает обоснованные рекомендации о замене устаревших норм новыми. С этой целью изучаются также теории и взгляды, разрабатываемые исследователями конституционного права, условия, влияющие на их эволюцию, то есть наука изучает и сама себя.

В последние годы наука конституционного права обращена к изучению опыта других стран с целью выявления общих тенденций и закономерностей развития конституционного права в современном мире, чтобы соответствующим образом использовать удачные конституционно-правовые решения, найденные в этих странах, либо избежать допущенных там ошибок.

Нельзя не заметить, что конституционно-правовая наука начинает глубже изучать политологические аспекты конституционных институтов. Происходит постепенная интеграция знаний в области конституционного права и политики. С учетом этого и ранее обозначенных особенностей наука консти-

¹ См.: Бабаев В. К. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 87.

туционного права в России является многослойной и постоянно обновляющейся.

Итак, то, что изучает наука, является ее предметом; то, как она исследует свой предмет, составляет ее метод.

Наука конституционного права использует различные методы, то есть способы исследования и изложения материала.

Общими методами выступают анализ, синтез, диалектика, восхождение от конкретного к абстрактному и обратно. Частные методы – это сравнительный, формально-юридический, статистический, конкретно-социологический и др. Как и в других юридических науках, в конституционном праве применяется метод формально-логического анализа, необходимый для уяснения содержания исследуемого нормативного материала. Установление социальной эффективности конституционно-правовых решений немыслимо без основательных социологических исследований, изучения статистики. Адекватная постановка исследовательских задач и выбор пути их решения требуют применения системного анализа и системного подхода.

Представляется, что если российская наука конституционного права сможет успешно решать поставленные перед ней задачи, то она сможет занять достойное место в мировой конституционно-правовой науке.

Можно говорить о *трех видах источников науки конституционного права*: нормативных (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федерального уровня и субъектов РФ, нормативные акты органов местного самоуправления); теоретических (исследования отечественных и зарубежных ученых); эмпирических (документы правоприменительной практики, достижения прикладной экспериментальной психологии, аналитические документы, результаты социологических опросов и иных социологических исследований, статистические данные, справочная литература).

В развитии отечественной науки конституционного права следует выделять три периода: дореволюционный, совет-

ский и современный. Каждый из периодов развития характеризуется своими временными этапами и особенностями.

С принятием Конституции РФ 1993 года начинается широкое научное осмысление новых институтов политико-правовой реальности, происходит переоценка и обновление взглядов на институты конституционного права, изменение подходов к западной (еще недавно буржуазной) юриспруденции.

Остановимся более подробно на особенностях и направлениях современного периода развития конституционного права. Предлагаем рассмотреть его посредством деления на *два самостоятельных временных этапа*, разделенных «нулевыми».

1. 90-е годы XX столетия и практически до конца 00-х годов:

– в первые годы современного государственного строительства многочисленные произведения марксистско-ленинской науки государственного права утрачивают свое теоретическое значение, подчеркивается диаметрально противоположность советской государственной науке, активно вспоминается школа государственного права монархического периода и начинается превозношение работ дореволюционных авторов. Зачастую это выливалось в бездумную критику всего прошлого и такое же превозношение всего сущего. Отметим, что об отношениях подобного рода писал М. В. Баглай, исследуя состояние науки при переходе государства только к советской политической системе¹;

– если в советский период истории отрицались достижения науки иностранного государственного права, замалчивались или огульно критиковались работы зарубежных ученых-государствоведов, то современный период начался с диаметрального изменения полюсов оценки с «отрицательного» на «положительный».

Причем активное восхваление иностранных институтов и ценностей, подкрепленное декларируемыми принципами, получившими закрепление в основах конституционного строя России, зачастую приводило к тому, что на отечественную

¹ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 6-е изд., изм. и доп. Москва, 2007. С. 67.

государственность пытались «натянуть» совершенно чуждую ей и с точки зрения истории, и с точки зрения права, и с точки зрения народного менталитета «глянцевую» зарубежную действительность. Ценностному «критическому террору» предавались многие эффективно функционирующие механизмы государства, чем обеспечивалось идейное прикрытие многих решений и реформ, принятых и осуществляемых во благо «скорому светлому будущему», но уже по западному образцу;

– практика конституционного строительства 90-х годов показала, что формальное закрепление ценностей, принципов и разного рода институтов в тексте Конституции РФ еще не означает их реализацию и воплощение в жизнь. Поэтому ученые активно включились в теоретическую проработку и разработку концепций адаптации в российскую действительность новых конституционных институтов и механизмов, обеспечивающих их функционирование.

Таким образом, первый этап современного развития науки конституционного права России был очень интенсивным, что обусловлено бурными объективными политическими процессами, требующими конституционно-правового оформления и создания новых конституционных институтов, неизвестных предыдущему этапу отечественной истории.

2. 10-е годы XXI столетия по настоящее время:

– преодолелось отрицание и замалчивание работ советских ученых-государствоведов, как и «безгранично восторженное восхваление работ дореволюционных авторов»¹. В этом вопросе работы ученых стали носить более «взвешенный» характер. Здесь нельзя не согласиться с мнением М. В. Баглая в том, что «наука конституционного права не должна играть

¹ См.: *Колюшин Е. И.* К вопросу о конвергенции в конституционном (государственном) праве России // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя. Материалы (III Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения): в 3 частях. Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА); Московский государственный университет имени Ломоносова. Москва, 2018. С. 254–259.

роль прислужницы властей, она может стать подлинной наукой только на основе разумного плюрализма мнений, критического отношения к правовой действительности»¹;

– волна тотального восхваления и неизбежно скорой имплементации западных прогрессивных идей, ценностей, государственных институтов в российскую действительность спала (причем так же резко, как когда-то поднялась). Отрезвлению умов способствовала объективная, в том числе правовая, реальность, которая как ни писали и ни выводили умозаключения, так и не устремилась к лучшим западным образцам. Как справедливо писал Е. И. Колюшин в 1999 году: «Восприятие прогрессивных идей и институтов одновременно из разных правовых систем может дать отрицательный эффект. На практике подобное происходит. Например, восприятие и американской, и европейской моделей системы прав человека привело к тому, что по числу конституционных прав мы обогнали любую из этих стран, однако обострились проблемы, связанные с реализацией конституционных прав»². Западные научно выверенные «правовые лекала» рухнули о российскую действительность, с которой, как оказалось, нужно считаться и принимать во внимание. Оценки стали более осторожные;

– практика конституционного строительства 2000-х годов показала, что эффективность работы созданных конституционных институтов и механизмов стала зависеть не только от объективных факторов политико-правовой реальности и социально-экономической действительности, но и от большого количества субъективных причин, трудно поддающихся научному осмыслению и прогнозированию. Ученые все чаще обращаются к разработке концептов совершенствования действующих конституционных институтов и механизмов, если уж сильно не развивающих, то по меньшей мере предотвращающих утрату их демократического потенциала. Сильно

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 6-е изд., изм. и доп. Москва, 2007. С. 74.

² Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России. Москва, 1999. С. 19.

возросло идейно-ценностное противостояние в обществе, в котором борются две противоположные тенденции во взглядах на происходящие в стране перемены, на власть держащие политические силы и на деятельность самого Президента РФ В. В. Путина. Опять правоведы, конституционалисты так или иначе втягиваются в происходящие действия, выражают свои идейно-политические взгляды на сущее и оценивают возможные последствия;

– наука конституционного права западноевропейских государств продолжает оказывать влияние на отечественную науку, происходит активный правовой информационный обмен (о правовых нормах, принципах, институтах и ценностях) не только между учеными-конституционалистами, правовед-ами разных государств, но и разных научных школ, которые в России в классическом их понимании так и не получили все еще должного развития;

– происходит активное обогащение общей методологической базы исследования. Конституционная действительность западноевропейских государств диктует необходимость оценки аналогичных ситуаций сквозь призму ценностных основ отечественной практики. Конституционная аксиология и ценностный подход в науке становятся все более востребованными. Это позволяет ученым ставить вопросы и высказываться по абсолютно новым для отечественной конституционной практики проблемам. Например, правам меньшинств, сексуальной свободе, соматическим правам человека, ценностным конфликтам в демократической системе управления, допустимости и пределах ограничения прав человека и др. Популярное на Западе течение «критического исследования права» (Critical Law Studies Movement) проникает в отечественную науку конституционного права и находит в ней все больше своих сторонников;

– расширятся проблематика исследований, что требует учета и вовлечения результатов изысканий в разных областях научных знаний, причем не только гуманитарного, но и естественного и технического характера. «В результате обогащаются общая теория конституционного права, конкретные по-

нения, категории, теории и концепции, выявляются социальная и политическая обусловленность конституционно-правовых институтов, исторические закономерности их становления и развития»¹;

– нельзя не согласиться с постулатами, предопределяющими сегодня развитие науки конституционного права и тезисно сформулированными С. А. Авакьяном: все концепции науки конституционного права так или иначе основаны на «фундаментальной роли Конституции РФ как основы политической системы и непосредственно действующего права», а Российское государство – «это главный инструмент выражения воли народа»; сама наука конституционного права нацелена на содействие «формированию гражданского общества как общества политически сознательных и уважающих друг друга личностей», «многосторонней личности – индивида, общественно-политического субъекта, участника экономической жизни», «на помощь демократическим институтам, органам государственной власти и местного самоуправления в выявлении и выражении общественного мнения»²;

– также считаем справедливым тезис о двух основных тенденциях в развитии современной науки конституционного права России, сформулированный Е. И. Колюшиным; с одной стороны, «накопление, углубление и детализация научного знания о предмете исследования, то есть формирование цельной фундаментальной конституционной теории», а с другой – «отрыв данной теории от конституционной практики»³.

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2001. С. 8.

² См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 6-е изд., перераб. и доп. Москва, 2019. Т. 1. С. 148.

³ См.: Колюшин Е. И. К вопросу о конвергенции в конституционном (государственном) праве России // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя. Материалы (III Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения): в 3 ч. Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА): Московский государственный университет имени Ломоносова. Москва, 2018. С. 254–259.

За прошедшие с начала специальной военной операции месяцы в России произошли колоссальные подвижки практически во всех сферах общественных отношений (финансовой, военной, технологической, промышленной, информационной и др.). Уроки, которые наша страна извлекает из специальной военной операции и предшествующих ей восьми лет существования под многотысячными санкциями со стороны США и их западноевропейских сателлитов, влекут коррекцию многих государственно-правовых институтов, детерминируют многочисленные дискуссии относительно дальнейших путей государственного развития России. Правовыми последствиями происходящих изменений в отечественной конституционной практике является и изменение подходов ко многим «законсервированным» проблемам государственно-правового строительства, которые сегодня можно отнести к разряду актуальных вопросов современного российского конституционализма. Все это в ближайшей перспективе ждет своего научного анализа.

В настоящее время отдельные выделенные нами особенности современного периода развития науки конституционного права начинают «угасать», а какие-то, наоборот, только начинают разрабатываться. Все это свидетельствует о том, что в ближайшем будущем третий этап современного развития науки конституционного права уже со своими отличительными особенностями, которые мы можем лишь предполагать.

1.7. Конституционное право России как учебная дисциплина

Термин «конституционное право России» обозначает также соответствующую юридическую дисциплину, соответствующий учебный курс, представляющий собой систематизированное изложение важнейших положений науки конституционного права применительно к учебным целям.

Конституционное право России является одной из основных отраслей системы права РФ, поэтому независимо от полу-

чаемой специальности ее изучение должно быть обязательным в системе высшего юридического образования. Важность изучения данной учебной дисциплины объясняется значением и ценностью тех общественных отношений, которые закрепляются и регулируются нормами конституционного права.

Изучение конституционного права России позволяет получить знания о базовых, основополагающих отношениях в политической, социальной, экономической и иных сферах жизни общества, понять ту сложную систему социальных связей, подлежащих правовому воздействию, которые определяют структуру всего нашего социального организма. Предметом учебного курса российского конституционного права является изучение основ конституционного строя, основ правового положения человека и гражданина, федеративного устройства России, основы организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В изучении данных вопросов применяются историко-правовой и формально-юридический (догматический) методы.

Сегодня стоит задача юридизации российского конституционного права как учебной дисциплины (в прошлом данный курс был слишком политизирован и идеологизирован), ее максимальное приближение к конституционно-правовым нормам и отношениям. Это позволит досконально изучить соответствующую отрасль отечественного права.

Преподавание курса «Конституционное право России» опирается на знания, полученные при изучении теории государства и права, истории государства и права и других учебных дисциплин. В свою очередь, знание конституционного права способствует усвоению знаний в области политологии, экономики. Изучение данного курса по учебному плану высшей школы предшествует изучению специальных правовых дисциплин, поскольку оно содержит необходимые исходные положения для познания остальных отраслей права.

Думается, нет необходимости доказывать, что юристу нужно знать основные положения Конституции России, основные права, свободы и обязанности граждан для успешной их защиты и реализации; систему органов государственной

власти, их компетенцию и соподчиненность; а также разбираться в других вопросах, которые составляют предмет конституционного права России.

Словом, овладение данной учебной дисциплиной необходимо для приобретения широкого профессионального кругозора, без которого нет полноценного специалиста правоохранительных органов.

ЛЕКЦИЯ 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 2.1. Понятие и содержание конституционализма.
- 2.2. Понятие и сущность Конституции как Основного закона государства.
- 2.3. Классификация конституций.
- 2.4. Этапы развития российского конституционализма.
- 2.5. Структура и содержание Конституции Российской Федерации.
- 2.6. Функции Конституции Российской Федерации.
- 2.7. Основные черты и юридические свойства Конституции Российской Федерации.
- 2.8. Правовая охрана Конституции Российской Федерации.
- 2.9. Порядок принятия, внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции Российской Федерации.

2.1. Понятие и содержание конституционализма

Наука конституционного права призвана осмыслить феномен конституционализма. Имея в своем наименовании общий с конституцией корень, конституционализм представляет собой сложное многогранное явление, история развития которого насчитывает сотни лет и приводит современное общество к осознанию ценности конституций, к их всеобщему введению в юридическую практику. В настоящее время «конституционализм» как феномен политико-правовой действительности не имеет единого значения и однозначной трактовки в политико-правовой литературе. Разберемся с различными *подходами к пониманию* данного явления.

1. Конституционализм отождествляют с понятием конституционного права. Так, правовой словарь определяет «конституционализм» в широком и узком смыслах. В широ-

ком — это теория конституции, история и практика конституционного строительства на различных территориях. В узком — это система знаний об общечеловеческих политико-правовых ценностях, отраженных в демократических конституциях и соответствующей конституционной теории, их содержании, формах, методах и степени реализации¹.

Конституционализм и конституционное право, безусловно, взаимосвязаны и влияют друг на друга. Конституционные идеи, существующие в обществе, предопределяют развитие науки конституционного права и дальнейшее закрепление ее достижений в конституционных правовых актах. С другой стороны, именно действующее в стране конституционное право обуславливает наличие тех или иных конституционных воззрений. Профессор В. Т. Кабышев отмечает, что конституционализм является идеей, выражающей «суть конституционного права»². Наука конституционного права вырабатывает и теоретически систематизирует знания о содержании и реализации конституционных идей и ценностей в правовой действительности, проводит сравнительные исследования и анализирует исторический опыт их объективации.

2. Другая группа представлений о конституционализме связана с монопониманием. Причем каждый из авторов предлагает в качестве определяющей категории нечто свое. И. М. Степанов раскрывает конституционализм как государственно-политический режим³, А. Н. Кокотов и Л. В. Сони́на — как политико-правовой режим⁴.

Причем все указанные дефиниции закрепляют то, что указанные режимы опираются на некоторые конституцион-

¹ URL: <http://www.gorlib.ru/info/pravo/slovar/k/konsizm.php> (дата обращения: 12.10.2022).

² Кабышев В. Т. Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков: материалы Всероссийской конференции «Конституционное и административное право». Москва, 2000. С. 11.

³ Степанов И. М. Грани Российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. Москва, 1992. Вып. 1. С. 30–31

⁴ Кокотов А. Н., Сони́на Л. В. Конституционализм как политико-правовой режим // Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 131.

ные, демократические идеи. Их определил и С. А. Авакьян. Предлагая определение конституционализма, он акцентирует внимание именно на основе – идеалах «конституционной демократии, наличии определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и системы защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом»¹. Н. А. Богданова отмечает, что в этих идеях содержатся взгляды о конституционном государстве, их нормативном закреплении и особенностях практической реализации². В. Т. Кабышев, развивая взгляды указанных ранее авторов, идет дальше и определяет конституционализм как «философию конституционного мировоззрения»³.

3. В научной энциклопедической литературе представлен подход к конституционализму как к многоаспектному⁴ явлению. Большой юридический словарь⁵, энциклопедический словарь «Конституционное право России»⁶ выделяют два значения: 1) правление, реально ограниченное конституцией, а также политическая система, в которой используются конституционные методы правления; 2) политико-правовая доктрина, в соответствии с которой обосновывается необходимость установления конституционного строя.

¹ Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. Москва, 2015. С. 384.

² Богданова Н. А. Система науки конституционного права. Москва, 2001. С. 163–64.

³ Кабышев В. Т. Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Известия вузов. Правоведение. 2001. № 4. С. 63.

⁴ Ромашов Р. А. Современный конституционализм (Теоретико-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. С. 14.

⁵ Сухарев А. Я., Крутских В. Е., Сухарева А. Я. Большой юридический словарь. Москва, 2003. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/15543> (дата обращения: 12.10.2019).

⁶ Энциклопедический словарь «Конституционное право России» / сост.: В. И. Червонюк, И. В. Калинин, Г. И. Иванец, 2002. URL: <http://law.niv.ru/doc/dictionary/constitutional-law-of-russia/fc/slovar-202-1.htm-#zag-197> (дата обращения: 12.10.2022).

Н. В. Витрук также считает, что конституционализм – многоэлементный и многоуровневый феномен. Он рассматривает конституционализм как научную теорию, нормативно-правовую систему, практику реализации Конституции и конституционного права в целом, наконец, как правовое мировоззрение и проявление профессионального правосознания юристов, правовой культуры должностных лиц, всего населения¹.

4. Историко-правовой подход к понятию конституционализма позволяет рассматривать это явление как процесс развития государственности, эволюцию основных институтов общества и государства. При этом авторами устанавливаются истоки, этапы, переходы к настоящему его состоянию. Выделяется античный, средневековый и современный конституционализм с его системой взглядов на демократию и права человека.

Таким образом, подходы к выбору определяющей категории для понятия конституционализма ввиду особенностей избранной авторами методологии различны. При этом сами дефиниции во многом схожи и дополняют друг друга. *Содержание конституционализма* составляют набор идей, идеалов, ценностей, которым должна отвечать организация публичной власти в стране и которые определяют конституционный режим функционирования государства. Эта система ценностей служит неким эталоном политико-правовой и нравственной оценки деятельности публичной власти.

Обратимся также к *истории развития феномена конституционализма*. Еще не будучи поименованы «конституционализмом», идеи естественного права с естественными и неотчуждаемыми правами человека и ограниченной правом властью были заложены в XVII–XVIII веках. Дальнейшее развитие этих взглядов прослеживается в период нового времени в различных государствах: в Англии – после Славной

¹ Витрук Н. В. Развитие конституционализма в Российской Федерации (в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: сборник статей / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 1999. Ч. 1. С. 3–23.

революции 1688 года, в США – в ходе американской революции и принятия Конституции 1787 года, во Франции – после 1789 года¹.

Первое упоминание указанного термина приписывают американским исследователям политики и права в период с конца XVIII по начало XIX века. Тогда им обозначалось верховенство писаной конституции над издаваемыми законами и иными правовыми актами².

Итак, зарождение феномена конституционализма как явления мировой правовой культуры произошло при переходе от традиционного к индустриальному обществу путем разрушения идей, лежащих в основе феодальных отношений, и с развитием капиталистических идей и принципов общественного и государственного устройства. Так и в России, во многом свое развитие соответствующие взгляды и мысли получили в попытках поиска моделей разрешения многовекового противоречия между российским самодержавным государством и обществом³.

В дальнейшем в исследованиях в области истории, политики и права категория стала использоваться гораздо чаще, содержание ее также расширилось. Термином «конституционализм» описывали процессы перехода к демократии и установлению конституционного строя в большинстве государств мира.

Следует согласиться с И. А. Кравец в том, что идеи современного конституционализма, получив за несколько веков свое развитие, «пройдя стадии спада и возрождения, по-прежнему являются важнейшим фактором развития демократических государств. Конституционализм сохраняет значение нормативной основы демократического развития при перехо-

¹ *Reynolds Noel B. Constitutionalism and the Rule of Law // Constitutionalism and Rights / ed. by Bryner G. C. and Reynolds N. B. Provo. Utah, 1987. P. 83–90.*

² *Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / пер. с англ. Москва, 1994. С. 370.*

³ См., например: *Пуздрач Ю. В. История российского конституционализма IX–XX веков. Москва, 2004.*

де к информационному обществу (постиндустриальному развитию)»¹.

Вполне очевидно, что реальный конституционализм требует не простого формального наличия, а фактического воплощения таких идей, идеалов и принципов в реальную конституционную практику. Так, Р. А. Ромашов включает в число *структурных элементов конституционализма*: идейную доктрину, действующее законодательство и юридическую практику². С.А. Авакьян – конституционные идеи, наличие соответствующего нормативно-правового фундамента, достижение определенного фактического режима и систему защиты конституционного строя и конституции³.

Таким образом, конституционализм представляет собой сложную общественно-политическую модель функционирования государства. По своему происхождению конституционализм является феноменом правовой культуры и его эволюция неразрывно связана с поиском, трансформацией и перманентным воплощением справедливой модели общества. Но, как справедливо заметил С. А. Авакьян, «конституционализм – это не только идеи, но и обязанность власти в их воплощении в нормах Конституции РФ и развивающих ее актах»⁴.

¹ Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. Санкт-Петербург, 2005. URL: <https://iknigi.net/avtor-igor-kravec/98791-rossiyskiy-konstitucionalizm-problemy-stanovleniya-razvitiya-i-osuschestvleniya-igor-kravec/read/page-2.html> (дата обращения: 10.10.2022).

² Ромашов Р. А. Современный конституционализм (Теоретико-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. С. 96.

³ Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. Москва, 2015. С. 383–384.

⁴ Авакьян С. А. Конституционализм и публичная власть концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 30.

2.2. Понятие и сущность Конституции как Основного закона государства

Конституции в современном смысле слова появились в период Нового времени, когда формулировались теории и закладывались основы современного демократического государства. Термин «конституция» происходит от латинского *constitutio* (установление, предписание, норма, правило) и известен со времен Древнего Рима. Во множественном числе он употреблялся в римскую императорскую эпоху как общее название различных видов предписаний римских императоров – эдиктов, декретов, мандатов и рескриптов, являвшихся, наряду с решениями сената, важнейшими законодательными актами¹. Создание конституции у римлян выражалось техническим термином *rem publicat constituere*. Из него и возникло выражение «конституция» в смысле устройства государства, которое стало употребляться в этом значении, как отмечал Г. Еллинек, только с 17-го столетия².

В разные исторические эпохи термином «конституция» именовались различные правовые акты, юридическое и политическое значение которых было иным, чем у конституций Нового времени на протяжении XVII, XIX и XX веков. Например, в средневековой Европе конституциями назывались уставы монашеских орденов и акты, определявшие структуру управления городов-государств¹. Однако только в Новое время с появлением писаных конституций впервые в Североамериканских Соединенных Штатах, а затем в странах континентальной Европы, Латинской Америки, Азии и Африки получила распространение парадигма современной конституции².

¹ См.: Бартошек М. Римское право: понятие, термины, определения / пер. с чешск. Москва, 1989. С. 87–88.

² См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве / пер.; под ред. В. М. Гессена и Л. В. Шалланда. Санкт-Петербург, 1903. С. 335, прим. 2.

¹ См.: Автономов А. С. Правовая онтология политики к построению системы категорий. Москва, 1999. С. 91–92.

² См. подробнее: Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Москва; Новосибирск, 2002. С. 11–23.

Прообразом писаной конституции можно считать *Plantation Covenant* – колониальный договор, на основе которого строились правоотношения между Англией и ее колониями в Северной Америке¹.

Следует отметить, что в некоторых штатах США конституции были приняты ранее, например, в 1639 году в штатах Коннектикут, Провиданс и Нью-Хэйвен, в 1776 году – конституция Виргинии. В Великобритании в 1653–1660 годы действовал акт «Орудие управления», который Д. Л. Златопольский признает первой писаной конституцией².

В конституционно-правовой доктрине появление писаных конституций нередко связывают с именем Монтескье и обоснованием им доктрины разделения властей. В Декларации прав человека и гражданина 1789 года говорилось, что там, где нет разделения властей и обеспечения прав человека и гражданина, нет и конституции. Именно с этой самой поры слово «конституция» стало политическим термином с вполне определенным юридическим значением.

В начале XX века под *конституцией* понимали «совокупность правоположений, определяющих высшие органы государства, порядок призвания их к отправлению своих функций, их взаимные отношения и компетенцию, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти»³.

В конституционной теории нет единой точки зрения на понимание конституции. *Всю совокупность определений можно разделить на материальные определения и формальные.*

1. *В материальном смысле* конституция представляет собой писанный акт или совокупность актов или конституционных обычаев, которые, прежде всего, провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, равно

¹ См.: Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. Москва, 2002. Ч. 1. С. 196.

² См.: Златопольский Д. Л. О сущности конституции // Очерки конституционного права иностранных государств. Москва, 1999. С. 7.

³ Еллинек Г. Общее учение о государстве / пер.; под ред. В. М. Гессена и Л. В. Шалланда. Санкт-Петербург, 1903. С. 335.

определяют основы общественного строя, формы правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу.

2. В *формальном смысле* конституция определяется как закон или группа законов, обладающих высшей юридической силой по отношению к другим законам (Конституция – это закон законов, высший закон).

Одной из причин выделения двух подходов в понимании термина «конституция» является то, что все государства обладают конституцией в материальном смысле, но не все в формальном (например, в Великобритании нет единой конституции, но есть прецеденты и законы парламента).

Для очевидности плюрализма определений термина «конституция» и подходов к ним приведем некоторые ее определения, предлагаемые отечественными и зарубежными учеными.

Конституция – это документ, который устанавливает принципы, процессы и процедуры управления нацией, государством и обществом (Ю. Маккартни).

Конституция – совокупность принципов, в соответствии с которыми регулируются полномочия правительства, права управляемых и отношения между ними (Ч. Стронг).

Конституция – это основной закон государства, закрепляющий главные начала общественного и государственного устройства, избирательной системы, устанавливающий порядок, принципы организации и деятельности представительных органов, права и обязанности граждан, государственные символы (В. К. Бабаев).

Конституция – основной закон государства, выражающий волю народа в целом либо отдельных социальных слоев (групп) общества и закрепляющий в их интересах важнейшие начала общественного строя и государственной организации соответствующей страны (С. А. Авакьян).

Конституция – правовой акт высшей юридической силы, юридический документ государственной и общественной жизни, главный источник национальной системы права (Н. А. Михалева).

Конституция – основной закон общества, нацеленный на учреждение государственных, общественных институтов, регулирование их деятельности, соединение права и моральных, мировоззренческих и иных ценностей, общественной устойчивости и модернизации, стратегическое целеполагание, систематизацию законодательства, права и предназначенный для обеспечения баланса индивидуальных, групповых (классовых), общесоциальных интересов (А. Н. Кокотов).

Конституцию определяют так же, как микромодель общества, его юридический каркас, в рамках и на основе принципов и норм которого функционирует власть, весь государственный механизм, обеспечиваются и защищаются права и свободы граждан, предопределяются многие сферы общественного развития (Б. М. Топорнин).

Для того чтобы определить термин «конституция», необходимо перечислить признаки явления. Разные авторы предлагают различные их варианты и перечни. Так, еще в 1862 году Ф. Лассаль выделил следующие признаки: 1) более глубокое содержание по сравнению с обыкновенным законом; 2) выполнение роли основания для других законов; 3) ее незыблемость¹.

Определение понятия «конституция Российской Федерации» характеризуют следующие *признаки*:

- 1) это один (единственный) нормативный правовой акт;
- 2) обладает высшей юридической силой;
- 3) она была принята в особом процедурном порядке (на референдуме);
- 4) регулирует общественные отношения, вытекающие из основ конституционного строя, правового статуса личности, федеративного устройства и основ организации и деятельности органов публичной власти.

Таким образом, ***Конституция РФ*** – это нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принятый в особом процедурном порядке на референдуме и регулирующий общественные отношения, вытекающие из основ

¹ См.: Лассаль Ф. Сочинения: в 3 т. Санкт-Петербург, 1905. Т. 2. С. 7, 8.

конституционного строя, правового статуса личности, федеративного устройства и основ организации и деятельности органов публичной власти.

Существуют разные взгляды на сущность конституции. Так, Ж. И. Овсепян выделяет шесть основных направлений в исследовании сущности конституции: формально-юридическое (позитивистское) направление (Р. Иеринг, Г. Кельзен, Н. Коркунов), естественно-правовое (договорная теория) (Ж.-Ж. Руссо, А. Радищев), социологическая (лассальская) концепция (Ф. Лассаль), классово-волевая (марксистско-ленинская) теория, институционалистическое направление (М. Ориу), социально-генетическое направление¹.

Мы разберем лишь основные точки зрения по данному вопросу. Итак, *с юридической точки зрения* сущность конституции состоит в том, что она является организационным центром правовой системы государства. В условиях, когда во многих областях общественной жизни различными органами государственной власти и органами местного самоуправления издается множество правовых актов, очень важно, чтобы их содержание было скоординировано между собой, исходило из общих принципов.

С социальной точки зрения сущность конституции заключается в том, что она позволяет сбалансировать интересы различных слоев населения, выразить компромисс различных социальных сил. В данном контексте конституция может и должна выступать в качестве юридически узаконенного баланса интересов всех классов и слоев общества, а также наций и этнических групп, образующих единую государственно-правовую общность, от имени которого выступает государство.

Согласно концепции двойственной социально-юридической природы основного закона конституция может и должна выступать основным законом государства, регламентирующим поведение субъектов права, но одновременно в ней должны быть заложены качества основного закона об-

¹ См. подробнее: Овсепян Ж. И. Развитие научных представлений о понятии и сущности конституции // Правоведение. 2001. № 5. С. 26–36.

щества, установленного народом и регламентирующего деятельность государства, определяющего пределы государственной власти и гарантирующего общество и его структуры от произвола государства¹.

С политической точки зрения сущность конституции заключается в том, что она представляет собой соглашение различных политических сил в государстве.

Марксистско-ленинский подход: конституция представляет собой результат соотношения сил в классовой борьбе, волю господствующего класса.

Естественно-правовой подход: сущность конституции в записи гипотетического (подразумеваемого) общественного договора, в котором люди устанавливают для себя правила жизни.

Согласно *теологическим мусульманским концепциям* конституция – это выражение воли Аллаха, который «водит рукой» составляющего законы.

Историческая школа права рассматривает конституцию как воплощение духа народа, его многовекового опыта, традиций.

Нормативистская школа права считает, что сущность конституции в том, что в ней проявляется высшая, основная норма миропорядка².

Таким образом, сущность конституции – это многоплановая категория, имеющая различные аспекты. Во многих из этих аспектов есть рациональное зерно. Нет смысла спорить по вопросу: чем прежде всего является конституция? Одни говорят, что это политический акт. Другие, напротив, упирают на сугубо юридический характер конституции. Истина, как это обычно бывает, лежит посередине. Конституция – политико-юридический акт. К тому же в преамбуле и статьях Конституции РФ содержатся нравственные ориентиры справедливости для нашего общества и государства. Каждый в

¹ См.: *Эбзеев Б. С.* Конституция. Демократия. Права человека. Москва; Черкесск, 1992. С. 21.

² См., например: *Чиркин В. Е.* Конституционное право России: учебник. Москва, 2004. С. 64–65.

России должен уважать и соблюдать Конституцию РФ, что имеет особое значение для обеспечения законности, стабильности и правопорядка в государстве и обществе.

2.3. Классификация конституций

Конституции государств в силу многих причин различаются между собой. В теории конституционализма принято выделять целый ряд оснований для классификации. Для нас основной вопрос заключается не в самой классификации, а в возможности дифференцировать Конституцию РФ по различным основаниям.

1. По форме выражения:

а) писанные конституции – это законодательный акт или группа актов, имеющие документационную форму выражения (большинство стран мира, в том числе и *Россия*);

б) неписанные конституции – состоят из совокупности писанных актов, конституционных обычаев и прецедентов (Великобритания, Новая Зеландия).

В свою очередь *писанные* конституции подразделяются:

– на кодифицированные – представляют собой единый акт (большинство стран мира, в том числе и *Россия*);

– некодифицированные – представляют собой совокупность писанных актов (Швеция, Финляндия).

2. По порядку установления:

а) октроированные – дарованные сверху, обычно монархом (Австралия, Люксембург, Нидерланды, Иордания, Монако и др.);

б) неоктроированные – принятые народом на референдуме, учредительным собранием или высшим законодательным (представительным) органом власти (США, Италия, Франция, Испания, Индия, ФРГ, *Россия* и др.).

3. По способам принятия:

а) народные – принимаются электоратом на референдуме (Франция, Дания, Испания, Марокко, Турция, *Россия* и др.);

б) парламентские – принимаются высшим законодательным (представительным) органом власти (Чехия, Словакия, Румыния, Китай, Германия, Пакистан, Греция, Бразилия, Хорватия и др.);

в) учредительные – принимаются учредительным собранием (органом, который специально созывается для разработки и принятия конституции) (США, Норвегия, Мексика, Италия, Индия).

С порядком принятия конституции связан термин *«харизматическая конституция»* (от греческого слова «харизма» – божественный дар). Этим термином обозначают конституцию, в разработке и принятии которой ведущую роль играл одаренный политический лидер, имеющий большое влияние, или диктатор той или иной страны, своей личностью окрашивающий политический режим («Сталинская конституция» 1936 года, «Деголевская конституция» 1958 года). Иногда Конституцию РФ 1993 года называют «Ельцинской».

4. По порядку изменения:

а) гибкие – изменения в конституцию вносятся как и в обычное законодательство (все неписанные конституции);

б) жесткие – более усложненный порядок изменения (США, Россия);

в) смешанные – сочетает в себе части, которые изменяются как в гибком, так и в жестком порядке.

5. По форме правления:

а) монархические (Бельгия, Испания, Швеция, Япония и др.);

б) республиканские (США, Франция, ФРГ, Китай, Италия, Россия и др.).

6. По форме государственно-территориального устройства:

а) унитарные (Китай, Франция, Италия, Испания и др.);

б) федеративные (США, ФРГ, Индия, Россия и др.).

В свою очередь *федеративные* конституции подразделяются на федеральные (Конституция РФ, Конституция США) и субъектов федерации (конституции республик в составе России, конституции штатов в составе США).

7. По политическому режиму:

- а) демократические – декларируют и гарантируют обеспечение всего спектра прав и свобод человека и гражданина;
- б) авторитарные – ограничивают, прежде всего, политические права и свободы человека и гражданина;
- в) тоталитарные – ограничивают и контролируют реализацию всего спектра прав и свобод человека и гражданина.

8. В зависимости от времени действия:

- а) постоянные – продолжительность действия конституции не регламентирована (большинство стран мира, в том числе и Россия);
- б) временные – указан точный срок действия конституции (например, Конституция Таиланда 1959 года и Конституция ЮАР 1994 года принимались на пять лет).

9. В науке конституционного права выделяют:

- а) юридическую конституцию – это принятый с соблюдением определенных правил нормативный правовой акт, а также сложившиеся в обществе конституционные обычаи и традиции;
- б) фактическую конституцию – реально сложившиеся в той или иной стране основы государственного и общественного строя, то есть то, что реально существует в действительности.

10. В зависимости от соответствия и несоответствия фактических общественных отношений, которые сложились и господствуют в обществе, различают:

- а) фиктивные конституции – не выражают фактических отношений, которые сложились в обществе, оторваны от действительности и имеют формальный характер;
- б) реальные (действительные) конституции – являются адекватным выражением и воплощением фактических общественных отношений, служат правовым критерием социальной природы политической власти и государства, способов их организации и деятельности на государственной территории, фактического статуса человека и гражданина.

11. По наименованию:

- а) конституция (большинство стран, включая Россию);
- б) основной закон (Германия, Израиль);

- в) политическая конституция (Коста-Рика);
- г) союзный конституционный закон (Австрия);
- д) устав (Сербия).

12. По исторической эволюции:

а) старые конституции – которые приняты до Второй мировой войны (США);

б) новые конституции – приняты после Второй мировой войны (Россия).

13. По объему конституционного регулирования различают:

а) конституцию власти – регулирует только вопросы организации и деятельности органов государственной власти (Конституция США без поправок к ней);

б) конституцию человека – помимо вопросов организации и деятельности органов государственной власти, определяется также правовой статус человека (Россия).

2.4. Этапы развития российского конституционализма

За пределами сущностной характеристики конституционализма существует страноведческий подход к его изучению, дополняющий все прочее. Он является основой для характеристики конституционализма отдельных государств, окрашенного национальной спецификой. В рамках таких исследований описываются американский, английский, французский и другие виды конституционализма. С этой точки зрения можно рассматривать этапы становления конституционализма в нашем государстве на разных этапах развития его формы.

Условно *в развитии российского конституционализма можно выделить три периода: дореволюционный, советский и современный.* Каждый из периодов можно разделить на этапы.

Исторически первым этапом дореволюционного развития отечественного конституционализма является дворянский конституционализм (XVIII – начало XIX в.). Он характеризуется следующим:

- Екатерина II пожаловала жалованные грамоты дворянству и городам (1785);
- дворянство стало руководящим классом в местном и центральном управлении;
- дворяне – наиболее образованный класс;
- разработка дворянских первых конституционных проектов, ограничивающих монархию (П. И. Пестель, Н. М. Муравьев);
- учреждение Государственного Совета (1810).

Итак, первые попытки создания конституции в России принадлежат декабристам – П. Пестелю и Н. Муравьеву. Судьба их известна, но один трагикомический факт все же вспомним. На Сенатской площади в Петербурге в 1825 году пришедшие на бунт солдаты, не слишком разбираясь в тонкостях права и междоусобия, кричали: «Да здравствует Константин¹ и его жена Конституция». Вот так и повелось с тех пор: Конституция – что-то важное, желанное, но тогда еще чуждое, не применявшееся в быту, далекое и нереальное.

Второй этап – этап Великих реформ (середина XIX в.). В России с середины XIX века, особенно в период царствования Александра II – царя реформатора, реально начался процесс становления конституционного строя. И хотя урезанные, половинчатые формы парламентаризма в виде Государственной Думы появились позднее, после революционных событий 1905–1906 годов, уже в 50–60-е годы XIX века было заложено три крупных блока реальных конституционных порядков. Это, во-первых, правовое закрепление свободы крестьян; во-вторых, автономное муниципальное самоуправление (земство); в-третьих, демократическая судебная система (Крестьянская, Земская, Городская и Судебная реформы Александра II).

Серьезнейшая конструктивная работа эта к концу царствования Александра II вылилась в первый конституционный проект – конституцию М. Лорис-Меликова (1879–1880 годы). Умный император сам своей властью намеревался даровать стране выборный парламент, который ограничивал бы его же власт-

¹ Константин должен был по закону престолонаследия занять престол вместо Николая I.

ные полномочия. Однако нетерпение экстремистов бомбой оборвало жизнь Александра II за три дня до подписания манифеста о введении конституционного строя в России. К чему привел этот террористический акт? Террористов казнили, а на престол вступил Александр III, который свел на нет почти все слабые, хрупкие демократические реформы предыдущих лет¹.

Третий этап: 1905–1906 годы. В революционном 1905 году царским манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» (17 октября) было предписано самоограничение самодержавной власти. Первый конституционный документ – Манифест 1905 года – не был воплощен в привычную форму конституции североамериканского или западноевропейского типа и не послужил основой объединения общества. Однако вслед за ним 20 февраля 1906 года учреждается Государственная Дума, а 23 апреля 1906 года были утверждены Основные государственные законы Российской империи. Хотя термин «конституция» еще не употреблялся, но с их принятием Россия получила своего рода конституционную хартию.

Стала ли монархия в России конституционной после принятия Основных государственных законов Российской империи? По этому поводу мнения специалистов-правоведов и политологов разделились. Одни говорили, что и после принятия Основных государственных законов, учреждения Государственного Совета и Государственной Думы власть монарха в России по-прежнему осталась неограниченной. Другие утверждали, что монархия в России преобразовалась в конституционную, ограниченную, что образ правления стал конституционно-монархическим. Монарх, например, не мог самостоятельно отменить Манифест 17 октября, ему для этого теперь нужно было согласие Думы. Ни один закон с тех пор не мог быть принят (создан) иначе как с согласия народного представительства (Государственной Думы)².

¹ См.: Конституция и судьба России // Известия. 1992. 30 марта.

² См.: Никитин А. Ф. 200 вопросов и ответов по основам государства и права. Москва, 1996. С. 20–21.

По нашему мнению, Основные государственные законы Российской империи следует признать первой в истории России Конституцией. Структура Основных государственных законов (вне признанных сохранившими силу положений Свода законов, изданного в 1892 г.) очень схожа со структурой действующей Конституции РФ¹.

Февральская буржуазно-демократическая революция (февраль 1917 г.). Этот этап характеризуется следующим:

- свержение самодержавия;
- приняты акты Временного правительства, направленные на утверждение демократического строя и политических свобод;
- принято Положение о выборах в Учредительное собрание. Это первый закон об общегосударственных выборах в истории России. Он был разработан Особым совещанием с участием юристов, представителей Советов, партий и в июле 1917 года одобрен Временным правительством;
- в мае – октябре был подготовлен проект конституции Российской Республики. Согласно ему органом законодательной власти предполагался двухпалатный парламент, полномочия которого происходят от верховной власти народа. Однако этой конституции не суждено было реализоваться.

Великая Октябрьская социалистическая революция (25 октября (7 ноября) 1917 г.). Этот этап характеризуется следующим:

- осуществлен переход к советской правовой системе;
- принимается большое количество декретов Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) и Совета народных комиссаров (СНК).

Установилась советская власть, и 10 июля 1918 года на V Всероссийском съезде Советов была принята Конституция РСФСР. С ее принятием наше государство вступило в *советский период развития отечественного конституционализма*. Каждый этап этого периода фактически связан с

¹ См. подробнее: *Трусов Н. А.* Конституционное право России: в схемах, определениях, цифрах и фактах: учебное наглядное пособие. Нижний Новгород, 2022. С. 62–64.

принятием новой конституции РСФСР (1918, 1925, 1937, 1978) и конституционным реформированием перед принятием Конституции РФ 1993 года.

В Конституции РСФСР 1918 года открыто, без всякой маскировки были записаны важнейшие положения, характеризующие наше государство как диктатуру пролетариата; указывалось, что эксплуататорские классы лишаются политических прав. Наше государство конституционно закрепило открыто выраженный классово-пролетарский характер социалистической демократии.

В 1922 году в жизни Советского государства произошло важное событие. Четыре республики: Российская Федерация, Украина, Белоруссия и Закавказская Федерация объединились в федеративное государство – Союз Советских Социалистических Республик. 30 декабря 1922 года в Москве на I Съезде Советов СССР были подписаны Декларация и Договор об образовании СССР, которые легли в основу Конституции СССР 1924 года. Конституция СССР была окончательно утверждена II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года.

На основе Конституции СССР 1924 года в 1925 году принимается Конституция РСФСР, в которой прямо говорится о диктатуре пролетариата.

Следующая российская конституция – «конституция победившего социализма» – была принята в 1937 году, после принятой «Сталинской» Конституции СССР 5 декабря 1936 года.

Конституция СССР 1936 года и Конституция РСФСР 1937 года «по букве» были весьма демократичными и рациональными (всеобщее избирательное право, введение Верховных Советов вместо системы Съездов), на самом деле в определенной части были фиктивными и не всегда отражали реальное положение дел в стране.

После победы Советского Союза в Великой Отечественной войне произошли существенные изменения на международной арене. Длительное противостояние двух сверхдержав дифференцировало мир на два полярных лагеря, что в значительной мере определяло климат в области международных отношений. Все эти глубокие изменения вызвали необходи-

мость принятия новой конституции СССР, которая была призвана отразить новый, более высокий этап развития Советского государства и общества. Сначала 7 октября 1977 года Верховным Советом СССР принимается Конституция СССР, а затем через 6 месяцев – 12 апреля 1978 года принимается Конституция РСФСР.

Конституция СССР 1977 года и Конституция РСФСР 1978 года содержали немалый демократический потенциал, который мог быть с успехом использован в интересах общества. Однако этот прогрессивный потенциал не был реализован, а сами Конституции все больше стали ассоциироваться в сознании людей с периодом застоя. Более того, завышенные оценки достигнутого этапа развития общества характеризовали разрыв между словом и делом, порождали неверие в провозглашенные идеалы. Торжественное обещание «конституция создана не для декорации» было опровергнуто всей практикой того периода. Очень многие конституционные установления остались лишь на бумаге. Справедливости ради надо отметить, что для реализации многих конституционных норм не было экономических и политических условий.

Начавшаяся в 1985 году перестройка, а затем и распад СССР, наконец, провозглашение I Съездом народных депутатов России в июне 1990 года государственного суверенитета РФ на всей ее территории и выдвижение принципа разделения властей в качестве основополагающего в системе организации государственной власти требовали немедленного внесения в текст действующей Конституции существенных изменений и дополнений.

Конституция РСФСР 1978 года просуществовала в неприкосновенности одиннадцать с половиной лет: с 12 апреля 1978 года по октябрь 1989 года. Предыдущий состав депутатов (до 1990 г.) «поправил» ее лишь раз, в 1989 году, внося 25 поправок. Новый корпус депутатов, избранный в 1990 году, пошел дальше. На первом съезде депутатов РФ была образована Конституционная комиссия по выработке нового проекта конституции России и по выработке законов об изменениях и

дополнениях действующей Конституции. В 1990 году было внесено 53 поправки, в 1991 году – 29 поправок. В апреле 1992 года было внесено сразу 177 изменений, а на Съезде народных депутатов РСФСР в декабре этого же года внесено около 90 изменений. На этом перестройка Основного закона не завершилась, и на очередном Съезде народных депутатов в 1993 году было внесено множество поправок. За три года Конституция значительно видоизменяется. Правда, процесс этот шел непросто, иногда противоречиво. Так, уже после распада СССР упоминания о нем были убраны из Конституции, но не отовсюду, поскольку поправки об их исключении не получили требуемого большинства голосов. Конституцию не без оснований стали называть «лоскутной».

Параллельно, с 1990 года разрабатывался проект новой Конституции России. Множество версий этого проекта последовательно сменяли друг друга, и постепенно он принял характер документа весьма прогрессивного, демократического с большим числом интересных находок. Проект Конституции РФ не единожды публиковался для всенародного обсуждения, затем в июне 1993 года дорабатывался Конституционным совещанием и снова публиковался с учетом замечаний субъектов Федерации. На последующем этапе проект конституции РФ дорабатывался Общественной и Государственной палатами Конституционного совещания и в ноябре 1993 года Президентом РФ был окончательно вынесен на обсуждение и референдум 12 декабря 1993 года.

Указом Президента РФ от 15 октября 1993 года «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации»¹ были установлены правила организации такого голосования, а также необходимое для принятия основного закона страны количество голосов (более половины лиц, принявших участие в голосовании) и условия легитимности голосования (участие не менее половины граждан, обладаю-

¹ О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации: указ Президента РФ от 15 октября 1993 года № 1633 // Российские вести. 1993. 21 октября.

щих правом участия во всенародном голосовании). Эти правила на практике были представлены следующими цифрами:

– 58 187 755 человек приняли участие в голосовании (54,8 % зарегистрированных лиц),

– 32 937 630 человек проголосовали «за» (58,4 % принявших участие в голосовании лиц).

Конституция РФ, принятая всенародным голосованием, стала логическим завершением большого трехлетнего труда. Следует помнить, что ныне действующая Конституция России – результат кропотливого труда ученых и практиков различных специальностей (юристов, экономистов, политологов, филологов, психологов). Это поистине коллективный труд.

С принятием Конституции РФ 1993 года начинается своевременный период развития отечественного конституционализма.

Итак, Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 года всенародным голосованием и вступила в юридическую силу с момента ее официального опубликования в Российской газете – 25 декабря 1993 года.

Немаловажно, что Конституция РФ 1993 года, решая актуальные задачи государственного строительства, сама ставила много новых проблемных вопросов, на которые еще только предстояло ответить законодателю.

В 90-е годы XX столетия Россия выжила в драматических условиях политического и экономического кризиса, резкого обострения межнациональных отношений и территориальных проблем, молодое Российское государство пережило сложный период своего зарождения и развития. Переосмыслились старые правовые формы и представления, была выстроена новая система государственного управления, сформулированы принципиально новые ориентиры развития общества и страны в целом, основанные на конституционных принципах народовластия, верховенства права, приоритета прав человека, разделении властей, идеологическом, политическом и экономическом плюрализме.

В 2000-е годы XXI столетия Россия уже на новой конституционной основе смогла доказать всему миру, что она мо-

жет не только существовать в новых условиях, но и стабильно развиваться, перманентно совершенствовать новые демократические и правовые нормы и институты, быть конкурентоспособной развитым странам мира, а если понадобится – защитить себя и свои достижения, а по сути, завоевания прошлого десятилетия. Однако именно это и не понравилось США и западноевропейским государствам, которые увидели в нашей стране не партнера, а сильного конкурента – претендента на мировое лидерство.

Уже с начала 10-х годов XXI столетия наша страна столкнулась с беспрецедентным давлением сначала на ее политическую систему, попытками «расшатать» внутреннюю стабильность, а после событий Крымской весны – и на экономику.

Начиная с весны 2014 года по настоящее время Россия погрузилась в санкционную карусель, которую нашей стране перманентно устраивают ее западноевропейские «партнеры». Осенью 2015 года Россия была вынуждена отстаивать свои национальные интересы, вступив в вооруженное противостояние против интернационального терроризма в Сирии.

В этот период развития в Конституцию РФ вносятся четыре поправки:

- 1) увеличены сроки полномочий Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ (2008);
- 2) установлена ежегодная отчетность Правительства РФ перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ (2008);
- 3) ликвидация Высшего арбитражного Суда РФ (2014);
- 4) изменен порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (в состав были включены представители РФ, назначаемые Президентом РФ) (2014).

В начале 30-х годов XXI века Россия, отразив практику государственного строительства последних лет, вступила в эпоху очередных реформ, связанных уже с совершенствованием государственного управления, форм и методов правового воздействия, инновационным развитием страны и ее регионов, решением «законсервированных проблем прошлого».

В историю государственно-правового строительства России 2020 год вошел самой масштабной в современной отечествен-

ной конституционной практике конституционной реформой. Отправной точкой Конституционной реформы 2020 года стало Послание Президента России Федеральному Собранию РФ, озвученное им 15 января 2020 года. Окончательный вид предлагаемые изменения обрели в Законе РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹.

Оценки прошедшей в России конституционной реформы 2020 года предлагают специалисты различных областей знаний, их мнения о ней значительно дифференцированы. Вне зависимости от этого факта важным является то, что объем изменений, внесенных в Конституцию РФ в 2020 году, значителен и по содержанию, и по технико-юридической форме исполнения, что позволяет признать это *«реновацией Конституции РФ»*, то есть качественным содержательным и технико-юридическим улучшением ее текста без существенного нарушения структуры акта.

Пятым Законом о поправке от 14 марта 2020 года внесены изменения в 41 статью Конституции РФ, ее текст дополнен 5 новыми статьями и 33 иными структурными элементами (13 частей и 20 пунктов). В общей сложности заменено, исключено и дополнено 6 246 слов, что составляет 69,22 % от текста Конституции РФ (9 023 слов без учета преамбулы и два раздела). Объем конституционного текста увеличился почти на 142 %.

2.5. Структура и содержание Конституции Российской Федерации

Вопрос о структуре и содержании конституционного акта является первоочередным для любого исследователя. Унифи-

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

цированных правил о предмете, требующем урегулирования конституционными нормами, в мире не выработано. Традиционно отраженные в структуре конституции нормы о государстве, человеке и власти, дополняются структурными элементами, в которых закрепляются избирательная система, экономическая система.

История развития конституционного регулирования позволяет проследить изменения и в структуре правового акта. Так, первые конституции в своем содержании и соответственно структуре были весьма ограничены. Они регулировали организацию органов власти, политико-территориальное устройство страны и некоторые (в основном личные и политические) права человека. Позже сфера конституционного регулирования расширилась. В конституционных актах стали появляться самостоятельные разделы, регулирующие внешнеполитическую деятельность, международные отношения, определяющие ключевые принципы социального, экономического и общественно-политического строя. Позже государства начали включать в структуру конституций нормы о безопасности, инструменты конституционного контроля (надзора) и иное.

Любая кодифицированная конституция, как и иной правовой акт, является строго структурированной. В этой структуре и выражается ее содержание. Структура конституции – это принятый в ней порядок. Структура основного закона страны позволяет установить внутреннюю систему конституционных норм, посредством группировки их в разделы и главы¹. Последовательность расположения структурных элементов указывается на ценностные приоритеты.

Единого подхода к формированию структуры конституции в мире нет. При этом обычно в структуре конституции можно выделить следующие элементы:

1. Вводная часть. Этот раздел также часто называются преамбулой. В нем указывается на те условия, в которых принимается конституция. Это и причины, возникшие в

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. Москва, 2004. С. 56.

настоящий момент времени и требующие принятия нового конституционного акта, и цели, которые ставятся перед государством на перспективу.

2. Основная часть. Этот блок является наиболее объемным и содержит правовые нормы по всем направлениям предмета конституционно-правового регулирования.

3. Заключительная часть. Принятие новой конституции в некоторых случаях влечет кардинальные изменения общественного и государственного устройства, которые невозможно осуществить мгновенно. Следовательно, должен быть установлен переходный период и правила для постепенного установления нового конституционного порядка, формирования новых органов власти и др.

4. Приложения. Эта часть структуры отличается разнообразием как по содержанию, так и по юридической значимости. Один из ярких примеров является Конституция Индии 1950 года, включающая двенадцать приложений, конкретизирующих соответствующие статьи основной части Конституции.

Структура действующей Конституции РФ включает в себя преамбулу и два раздела, первый из которых (не имеет наименования) включает в себя девять глав, совокупно включающих 141 статью, а второй («Заключительные и переходные положения») – девять пунктов.

Содержание действующей Конституции РФ отражено в наименовании ее девяти глав. Особенности содержания действующей Конституции РФ будут предметно рассмотрены нами в следующих лекциях.

2.6. Функции Конституции Российской Федерации

Рассматривая данный вопрос, необходимо отметить, что содержание его по отдельным позициям имеет дискуссионный характер и некоторые функции Конституции РФ несут в себе пока больше желаемый, чем действительный характер.

Понятие функции применительно к конституции стало осмысливаться в современных исследованиях для того, чтобы показать роль и предназначение конституции в сферах общества и государства, в жизни различных стран и народов. Под **функциями конституции** следует понимать различные направления назначения конституции, отражающие его роль в жизни общества и граждан, осуществлении задач государства¹.

В теории конституционализма указывается на несколько взаимосвязанных друг с другом функций Основного закона²:

1. *Юридическая функция.* Конституционные нормы – это высший материальный критерий действующего права. Нормы, содержащиеся в конституции, определяют возможность существования норм иных отраслей права. Все право государства должно им соответствовать, иначе – не применяться. Все отрасли права должны опираться на конституционные нормы, строиться на их началах. Конституция выступает ядром правовой системы. Кроме того, конституционные нормы наделены свойством непосредственного действия, не требуют уточнения иными правовыми актами, дополнительного законодательного или подзаконного акта, определяющего порядок реализации той или иной нормы.

2. *Учредительная функция.* Конституция появилась в результате изменений в жизни общества, а затем стала политико-правовой основой его развития на следующем историческом этапе. Слово «учредительная» надо понимать в том смысле, что конституция либо закрепляет то, что уже существует как результат деятельности людей, либо создает предпосылки для новых общественных отношений, созревших в обществе, но не могущих возникнуть без необходимой правовой базы, которая с принятием конституции и учреждается.

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2006. Т. 1. С. 138.

² См.: Трусов Н. А. Проявление функций конституции в конституционной реформе России 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 3–6.

Конституция 1918 года закрепила завоевания социалистической революции. Конституция 1937 года зафиксировала построение основ социализма. Конституция 1978 года отразила построение развитого социализма. Конституция РФ 1993 года содержит нормы-принципы, определяющие основы конституционного строя, не характерные для Российского государства в другие периоды времени: действительное разделение властей, система самоуправления, общепризнанные стандарты основных прав и свобод человека и гражданина и др.

Таким образом, учредительные начала конституций могут проявляться по отношению и к общественной (политической) системе в целом, и к конкретным государственно-правовым институтам и учреждениям.

3. *Организационная функция.* Конституция РФ регламентирует организацию и деятельность органов публичного управления. Она разъясняет их ключевые организационные особенности: принципы построения, полномочия, пределы функционирования и др. Конституционные нормы упорядочивают систему публичной власти, устанавливают возможности для разрешения споров между различными ветвями власти об их полномочиях, определяют способы досрочного прекращения полномочий различных органов власти и должностных лиц и др.

4. *Политическая функция.* Выражает роль конституции в отношении социальной структуры общества. Конституция РФ ставит своей целью ввести политическую жизнь и борьбу за власть в определенные правовые рамки. Данная функция заключается также в признании и закреплении политического многообразия и многопартийности.

Представляя политическим силам равные возможности в борьбе за государственную власть, Конституция РФ запрещает действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание расовой, социальной, национальной и религиозной розни.

5. *Ограничительная функция.* Смысл данной функции заключается в ограничении публичной власти правом. Конституционные нормы обязательны для органов публичной вла-

сти, образуют основу и границы их деятельности, предотвращают узурпацию и монополизацию власти. Установление юридических пределов деятельности государства, пределов его вмешательства в жизнь граждан есть признак правового государства и развитого гражданского общества.

6. *Стабилизирующая функция.* Устойчивость государственно-правовых институтов обеспечивается нормами конституции. Стабильность институтов власти, несмотря на постоянно возникающее в их недрах напряжение, является одним из условий стабильности общества. Конституционные нормы должны отличаться консервативностью в самом хорошем смысле этого слова. Слишком частое изменение конституционных норм свидетельствует о неблагополучии в обществе и государстве. Стабильность конституции совсем не означает «остановки», «омертвления» конституционного процесса.

Конституцию РФ 1993 года, в отличие от всех предыдущих, отличает крайне сложная процедура внесения изменений, что является дополнительной гарантией установленных ею положений, прав и свобод человека и гражданина.

7. *Воспитательная функция.* Заключается в заложении традиций глубокому уважению к Конституции, праву, личности, суду, власти, обществу и государству.

Задачи всеобщего и всестороннего изучения Конституции не должны пониматься буквально, только как заучивание ее норм и правил. Конституция содержит в своем тексте указания на базовые ценности для современного человека и общества, которые должны быть осмыслены каждым гражданином государства и приняты как руководящие принципы для его повседневной жизнедеятельности. Рассматриваемая функция реализуется посредством установления традиций глубокого уважения к конституционным ценностям. «Мало подготовить и принять высший закон, надо еще укоренить сам дух конституционализма в повседневной жизни»¹.

¹ Румянцев О. Г. Функции современной Конституции в условиях становления конституционного строя в РФ // Современная Россия: политическое развитие. Москва, 1994. С. 143.

В свое время в целях формирования правовой культуры и гражданского воспитания личности Президент РФ издал Указ от 29 ноября 1994 года № 2131 «Об изучении Конституции Российской Федерации в образовательных учреждениях»¹.

8. *Идеологическая функция.* Данная функция заключается в отражении конституцией господствующей в обществе или принятой его руководящими органами общественно-политической доктрины. Идеологическая функция советских конституций была наиболее ярко выражена. Но и Конституция РФ 1993 года, провозгласившая политическое и идеологическое многообразие, как уже отмечалось, несет в себе идеологическую нагрузку, провозглашая демократические ценности.

Ни одно государство в мире не может развиваться в отсутствие государственной идеологии. Другой вопрос – насколько государство ее официально заявляет и «культивирует». Конституционная норма (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ), которая установила, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной», долгое время сдерживала Россию в определении своей идеологической позиции. Однако правовым последствием отечественного конституционного развития стало формирование ряда документов стратегического планирования, которые по своей сути и формируют современную российскую государственную идеологию.

В определенном смысле «венчает» эту пирамиду Указ Президента РФ «Об утверждении основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»². Считаем, что Россия как суверенное государство имеет полное право на проведение своей национальной государственной идеологии, которая должна быть официально заявлена и реализовываться во внешней и внутренней политике нашего государства.

¹ Российская газета. 1994. 7 декабря.

² Об утверждении основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей: указ Президента РФ от 9 ноября 2022 года № 809 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 46, ст. 7977.

9. *Интегративная функция.* Данная функция может быть рассмотрена в контексте реализации двух предыдущих, а может и быть выражена самостоятельно. Воспитывая общество в русле единой идеологии конституционных ценностей, конституция объединяет его, интегрирует в него различные социальные группы, формирует национальную идентичность. Конституции сплавляют общество¹. В случае, когда данная функция основным законом страны не выполняется, возникают конфликты между различными социальными группами, поразному представляющими себе перспективы развития государства. Эти конфликты могут выразиться в революции и привести к распаду государства. Такое произошло, например, в связи с принятием Основных законов 1906 года, которые не смогли выполнить интегративную функцию и обеспечить поступательное конституционное развитие государства².

2.7. Основные черты и юридические свойства Конституции Российской Федерации

Основные черты Конституции РФ³:

1. *Особый субъект, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается.* Так, современные конституции принимаются от имени народа и чаще всего народом на референдуме. Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 года на референдуме (всенародном голосовании).

2. *Учредительный, первичный характер конституционных установлений.* Эта черта тесно связана с первой – с осо-

¹ См.: *Пройсс У.* Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе // *Полис.* 1996. № 4. С. 127.

² См.: *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Москва; Новосибирск, 2002. С. 141.

³ См. подробнее: *Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А.* Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: в 9 т. Москва, 2005. Т. 1: Основы теории конституционного права. С. 201–203; *Козлова Е. И., Куштафин О. Е.* Конституционное право России: учебник. Москва, 2004. С. 84–89; и др.

бенностью субъекта. Народ в демократическом государстве является носителем суверенитета и единственным источником власти, и только он обладает ее высшим проявлением – учредительной властью.

Под учредительной властью понимается право принимать конституцию и посредством нее учреждать основы общественного и государственного строя. Учредительный характер конституции проявляется и в том, что ее установления являются первичными, выступают в качестве первоосновы для текущего законодательства, регулируя базовые, основополагающие общественные отношения в различных областях жизни общества.

3. *Всеохватывающий характер конституционной регламентации*, то есть нормы конституции затрагивают общественные отношения практически во всех сферах жизни общества.

4. *Основополагающий характер Конституции РФ (ее верховенство)*. Конституция занимает особое место в праве. Содержание и назначение конституции требует придания ей высшей юридической силы. Высшая юридическая сила Конституции РФ означает: полное соответствие Конституции РФ всех действующих в государстве законов и подзаконных актов; недопустимость принятия и реализации нормативных предписаний, противоречащих Конституции РФ; изменение норм Конституции РФ в строго определенном порядке.

5. *Нормативность*. Раскрывает Конституцию РФ в качестве единого нормативного правового акта, состоящего из общеобязательных правил (норм, определений).

6. *Стабильность Конституции РФ*, то есть длительное действие норм Конституции РФ без внесения в них существенных поправок. Значительными и по содержанию, и по технико-юридической форме исполнения следует признать только изменения, внесенные пятым Законом о поправке к Конституции РФ 2020 года, что позволяет признать это «реновойкой Конституции РФ». До этого момента Конституции РФ действовала 26,5 года без существенных изменений.

7. *Особые юридические свойства*¹.

Юридические свойства конституции – это правовые признаки Конституции как основного закона государства, то есть такие ее качественные характеристики, которые отличают данный правовой акт от актов текущего законодательства. К юридическим свойствам Конституции РФ относятся:

1. *Конституция представляет собой нормативный правовой акт* и обладает всеми его чертами. Ее нормы носят общеобязательный характер, характеризующийся неконкретностью адресата, обеспечивающийся принудительной силой государства.

2. *Высшая юридическая сила*. Ни один иной правовой акт, принимаемый в России, не может противоречить Конституции РФ как по форме, так и по содержанию. Никакой акт не может изменять или отменять положения Конституций РФ, за исключением актов, принятых в порядке, предусмотренном самой Конституцией РФ. Предусмотренные Конституцией РФ правовые акты должны приниматься в полном соответствии с установленной ею же процедурой. Нормы Конституции РФ имеют приоритет перед всеми иными правовыми актами, принимаемыми органами власти, как самой РФ, так и субъектов РФ и муниципальных образований. Все органы публичной власти, должностные лица, организации, граждане и находящиеся на территории РФ иностранцы обязаны соблюдать Конституцию РФ.

3. *Прямое, непосредственное действие* означает, что нормы Конституции РФ действуют вне зависимости от наличия или отсутствия конкретизирующего ее положения акта, а физические и юридические лица вправе обращаться в суд за защитой нарушенных прав, ссылаясь непосредственно на нормы Конституции РФ. Так, 2 мая 2006 года был принят

¹ См. подробнее: Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: в 9 т. Москва, 2005. Т. 1: Основы теории конституционного права. С. 201–203; Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Конституционное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. Москва, 2006. С. 56–57; Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. Москва, 2007. С. 82–84; и др.

Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, который спустя 13 лет регламентировал механизм реализации конституционного права граждан на обращения. Однако отсутствие указанного закона не служило основанием отказа в принятии обращения к рассмотрению. В то же время целый ряд статей Конституции РФ не может действовать без конкретизирующего их акта, например, нормы, регламентирующие деятельность Федерального Собрания РФ, не могут быть реализованы, прежде всего, без закона, предусматривающего порядок формирования палат Федерального Собрания РФ.

Случаи прямого действия норм Конституции РФ предусмотрел Верховный Суд РФ в постановлении от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»²:

1) конституционные нормы не содержат текстовой отсылки к необходимости принятия дополнительного правового акта, а также «по смыслу» не требуют дополнительной регламентации;

2) имеет место пробел в правовом регулировании, но он должен быть либо непосредственно установлен Конституционным Судом РФ, либо возникнуть в связи с признанием не соответствующими Конституции РФ отдельных норм.

4. *Конституция РФ является базой текущего законодательства.* Текущее законодательство не наполняет конституционные нормы новым содержанием, а конкретизирует, детализирует положения Конституции РФ в той или иной сфере правовой жизни.

5. *Действие Конституции РФ на всей территории страны.* Наличие такого положения в Конституции РФ (ч. 1 ст. 15) связано с федеративным характером нашего государства и означает, что ни одна часть территории России не может быть изъята из-под действия Конституции РФ и ни один акт,

¹ Российская газета. 2006. 5 мая.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

в том числе принятый в субъекте Федерации, не может противоречить Конституции РФ.

6. *Особая правовая охрана Конституции РФ.*

7. *Особый порядок пересмотра Конституции и внесения в нее поправок.*

В связи с особой значимостью последние два юридических свойства Конституции РФ будут рассмотрены нами в рамках отдельных вопросов лекции.

2.8. Правовая охрана Конституции Российской Федерации

Влияние конституционных норм на развитие любого государства чрезвычайно велико. Однако конституция лишь тогда станет реально и непосредственно действующей, когда ее нормы будут работать в повседневной жизни, будут значимы для любого человека.

История знает немало совершенных конституций, отвечающих интересам народа данного государства. Однако если не будет действовать механизм реализации норм конституции, то может сложиться такая ситуация, когда закрепленные в основном законе нормы будут соседствовать с антиконституционной практикой. Поэтому всегда встает вопрос о юридической охране конституции. Проблемам правовой охраны конституции в юридической литературе всегда уделялось большое внимание.

Под *правовой охраной конституции* принято понимать совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается выполнение всех конституционных норм и строгое соблюдение режима конституционной законности¹.

Правовую охрану конституции можно рассматривать как самостоятельный конституционно-правовой институт,

¹ См.: *Шафир М. А.* О правовой охране Конституции // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. Москва, 1982. С. 58; *Шульженко Ю. Л.* Конституционный контроль в России. Москва, 1995. С. 6.

включающий в себя следующие группы конституционно-правовых норм:

- 1) регулирующие конституционный контроль;
- 2) устанавливающие особый порядок принятия, изменения конституции;
- 3) обеспечивающие верховенство основного закона в иерархии законодательных актов;
- 4) устанавливающие ответственность за нарушение конституционных положений.

Рассмотрим каждое из направлений правовой охраны Конституции РФ.

1. Конституционный контроль – это деятельность уполномоченных органов государства по предупреждению издания неконституционных нормативных актов, выявлению и пресечению не согласованных с конституцией законов, подзаконных нормативных актов, актов применения права или действия.

Органы конституционного контроля обладают правом принимать окончательное решение о конституционности нормативного акта или действия; отменять антиконституционные законы или давать императивное указание об их отмене либо о приведении их в соответствие с Конституцией; разрешать спорные государственно-правовые проблемы конституционного значения¹.

Считается, что идея конституционного контроля впервые появилась в начале XVII века в Великобритании и была связана с деятельностью Тайного совета, который признавал законы легистратур (законодательных собраний) колоний недействительными, если они противоречили законам английского парламента, изданным для этих колоний, или общему праву. Однако конституционный контроль в современном понимании впервые появился в США: в деле У. Мэрбери против Дж. Мэдисона в 1803 году Верховный суд США объявил, что федеральная Конституция – высший закон стран,

¹ См.: Конституционное право России: курс лекций. Уфа, 1993. С. 38.

и любой закон Конгресса, противоречащий ей, может быть признан судом неконституционным¹.

Конституционный контроль может осуществляться специализированными либо неспециализированными органами. Неспециализированными органами конституционного контроля в различных странах являются: глава государства, парламент, правительство. Специализированные органы конституционного контроля бывают либо судебными, либо квазисудебными, например, Конституционный совет во Франции.

Судебный конституционный контроль имеет две разновидности, условно называемые американской и европейской. Американская система предполагает, что контроль осуществляется судами общей юрисдикции. При европейской системе учреждаются специальные судебные (например, Конституционный Суд РФ) или квазисудебные органы конституционного контроля.

В России неспециализированным органом конституционного контроля может быть назван Президент РФ (например, ч. 2 ст. 85: «Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации...»), специализированным – Конституционный Суд РФ (ч. 2 ст. 125: «Конституционный Суд Российской Федерации по запросам... разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации и т. д.»).

Иными субъектами, реализующими конституционный контроль в пределах своих полномочий, могут считаться Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации, суды, прокуратура.

¹ См. подробнее: *Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А.* Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: в 9 т. Москва, 2005. Т. 1: Основы теории конституционного права. С. 229–241.

2. *Особый порядок принятия, внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции РФ.* Создатели любой конституции не желают легкой переделки своего творения, но допускают, что текст может быть изменен с целью его улучшения. Всегда возникает вопрос: следует ли делать процесс внесения поправок в основной закон слишком простым. Жизнь показала, что Конституция РФ нуждается в защите, которая напрямую связана с обеспечением стабильности и порядка в государственных делах. В Конституции РФ гл. 9 так и называется: «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

Механизм внесения конституционных поправок будет рассмотрен в следующем вопросе данной лекции.

3. *Верховенство Конституции РФ в иерархии законодательных актов.* Указанное верховенство получило закрепление в ряде конституционных норм:

– ч. 1 ст. 15 Конституции РФ: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации»;

– ч. 3 ст. 90 Конституции РФ: «Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции Российской Федерации»;

– ч. 6 ст. 125 Конституции РФ: «Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению».

4. *Юридические последствия нарушений Конституции РФ.* Конституции, как правило, не предусматривают конкретных мер ответственности за поведение, противоречащее ее нормам. Это функция иных отраслевых юридических норм. В некоторых случаях сама конституция ориентирует на обращение к отраслевому законодательству, предусматривающему ответственность за нарушение тех или иных прав со стороны государственных органов, должностных лиц, а

также за неисполнение ими обязанностей. Например, в ч. 3 ст. 41 Конституции РФ содержится указание: «Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой *ответственность* в соответствии с *федеральным законом*».

В то же время ст. 93 Конституции РФ предусматривает отстранение Президента РФ от должности в случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления.

Правовая охрана Конституции РФ обеспечивается и другими средствами:

1) *конституционная присяга*. Частью 1 ст. 82 Конституции РФ предусмотрена присяга Президента РФ, а ст. 10 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»¹ – для судей Конституционного Суда РФ, для граждан, приобретающих гражданство РФ по некоторым основаниям, – ст. 11¹ Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»². На верность Конституции РФ при вступлении в должность присягают также судьи иных федеральных судов, прокуроры, главы субъектов РФ и др.;

2) *мониторинг правоприменения* – способствует выявлению проблем в правовом регулировании отдельных сфер общественной жизни путем обнаружения пробелов в законодательстве, своевременного выявления устаревших, неактуальных, изживших себя и неприменяемых норм, не отвечающих конституционным ценностям и идеалам;

3) *планирование совершенствования законодательства* – организационно-правовое охранительное средство, способствующее проведению в жизнь конституционных норм. Пер-

¹ О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ // Российская газета. 1994. 23 июля.

² Данный Закон утрачивает юридическую силу в конце октября 2023 года в связи с вступлением в юридическую силу нового Федерального закона от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Вопрос принесения присяги лицами, приобретающими гражданство РФ, урегулирован в ст. 21 указанного Закона.

спективное планирование законодательной работы служит целям укрепления конституционности путем устранения затруднений в процессе применения законов, упразднения нормативных предписаний, противоречащих Конституции РФ;

4) влияют на обеспечение конституционного правопорядка также ограничительные нормы, связанные с *недопущением или устранением из политического пространства антиконституционных сил* (ч. 4 ст. 3, ч. 5 ст. 13 Конституции РФ).

2.9. Порядок принятия, внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции Российской Федерации

Порядок принятия Конституции РФ

Действующая Конституция РФ была принята всенародным голосованием, которое проводилось на основе Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года, утвержденного Указом Президента РФ от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации». В соответствии с этим Положением Конституция РФ считается принятой, если за ее принятие проголосовало более 50 % избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, если в нем приняли участие не менее 50 % зарегистрированных избирателей.

Итоги референдума по принятию Конституции РФ 12 декабря 1993 года были следующими:

- *приняли участие* в голосовании – 58 187 755 избирателей (или 54,8 % зарегистрированных избирателей);
- *проголосовали «за»* – 32 937 630 избирателей (или 58,4 %);
- *голосовали «против»* – 23 431 333 избирателя (или 41,6 %).

Таким образом, проект Конституции РФ получил одобрение на референдуме и в соответствии с результатами голосования был введен в действие 25 декабря 1993 года, то есть после официального опубликования текста Конституции РФ в «Российской газете». Одновременно прекратила действо-

вать Конституция РФ, принятая 12 апреля 1978 года (с последующими изменениями и дополнениями).

В Нижегородской области на основании протоколов 2 455 участковых избирательных комиссий шесть окружных избирательных комиссий области определили, что: в голосовании *приняли участие* 1 480 964 человека, или 50,38 % от числа зарегистрированных избирателей; *проголосовали «за»* – 820 215 избирателей, или 57,47 %; *голосовали «против»* – 607 076 избирателей, или 42,53 %¹.

В то же время целый ряд регионов не поддерживали при голосовании проект новой Конституции РФ. Например, высказалось против: в Башкортостане – 57 %; в Адыгее – 61 %; в Дагестане – 79 %; в Карачаево-Черкесии – 58 %; в Мордовии – 62 %; в Чувашии – 58 %. Поэтому принятие в России новой Конституции РФ еще не означало, что все назревшие вопросы того периода времени были к этому моменту решены.

Порядок пересмотра Конституции РФ

В главе 9 Конституции РФ установлен порядок изменения действующей и принятия новой Конституции. Логика простая. Изменение содержания норм, находящихся в *гл. 1, 2, 9 Конституции РФ*, посвященных основам конституционного строя, правовому статусу личности, а также рассматриваемому нами порядку изменения текста Конституции РФ, то есть фундаментальным основам, приведет к изменению всей государственности. Изменение текста указанных глав происходит *в порядке пересмотра Конституции РФ*, то есть в результате процедуры будет принята новая конституция страны.

Рассмотрим указанную процедуру:

– ст. 134 Конституции РФ предусматривает перечень лиц, которые могут быть инициаторами пересмотра Конституции РФ: глава государства (но не Председатель Правительства РФ в случае исполнения обязанностей Президента РФ), палаты парламента по отдельности, а также объединение из парламентариев обеих палат численностью не менее одной пятой от их

¹ См. подробнее: Единая конституционная система РФ. Москва, 1994. С. 142.

общего количества, высший орган исполнительной власти, законодательные (представительные) органы субъектов РФ;

– такая инициатива, даже если она и была получена от парламента, то есть вне зависимости от субъекта выдвижения, должна быть поддержана парламентариями (тремя пятими от их общего количества в обеих палатах);

– далее в соответствии с федеральным конституционным законом созывается специальный орган – Конституционное Собрание. Этот орган в первую очередь решает принципиальной вопрос о необходимости изменения Конституции РФ, и далее в случае положительного ответа он же разрабатывает проект новой Конституции РФ;

– происходит принятие нового текста Конституции РФ. В главе 9 Конституции РФ предлагается два варианта принятия нового текста: либо на референдуме, либо принятие самим Конституционным Собранием, причем двумя третями голосов от общего числа его членов. Конкретный способ принятия определяет само Конституционное Собрание.

Основная проблема, связанная с реализацией норм о пересмотре Конституции РФ, состоит в том, что федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании»¹ в настоящее время не принят. Имеются различные проекты. Основные разногласия связаны с порядком формирования Конституционного Собрания. В законопроектах рассматривалось несколько вариантов такого формирования: представительный, выборный и смешанный.

Порядок внесения поправок в Конституцию РФ

Изменение содержания норм, находящихся в гл. 3–8 Конституции РФ (кроме ч. 1 ст. 65), происходит в порядке внесения поправок. Поправки к гл. 3–8 Конституции РФ (ст. 136) принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона.

¹ См. подробнее: *Першин Е. В.* История и современные дискуссии о принятии Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2002. № 12. С. 43–59.

Он установлен ч. 2 ст. 108 Конституции РФ: федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством (не менее 3/4) голосов от общего числа сенаторов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и вступает в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее 2/3 субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ 31 октября 1995 года рассмотрел дело о толковании ст. 136 Конституции РФ. Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы Федерального Собрания о толковании данной статьи. В постановлении Конституционного Суда РФ отмечено, что положения ст. 136 Конституции РФ могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Конституционный Суд РФ постановил, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме *особого правового акта – закона РФ о поправке к Конституции РФ*¹. Вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов РФ закон РФ о поправке к Конституции РФ подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию. Порядок и условия внесения, принятия, одобрения и вступления в силу поправок к гл. 3–8 Конституции РФ регулируются Федеральным законом от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»².

За всю историю Конституции РФ (до 2023 года) в нее было внесено всего пять поправок:

1) Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»³;

¹ См.: По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 12-П // Российская газета. 1995. 9 ноября.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 10, ст. 1146.

³ См.: Российская газета. 2008. 31 декабря.

2) Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»¹;

3) Закон РФ о поправке Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»²;

4) Закон РФ о поправке Конституции РФ от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»³;

5) Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁴.

Порядок изменения ч. 1 ст. 65 Конституции РФ

Данная норма перечисляет субъекты, находящиеся в составе Федерации. Ее изменение может быть связано с возникновением нового субъекта в составе Федерации, изменением конституционно-правового статуса или наименования субъекта.

В первых двух случаях изменения вносятся на основании федеральных конституционных законов в соответствии с федеральными конституционными законами.

В частности, 17 декабря 2001 года был принят Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁵. На основании этого Федерального конституционного закона согласно Федеральному конституционному закону от 30 декабря 2006 года № 6-ФКЗ в результате объединения двух граничащих между собой субъектов РФ – Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского

¹ См. Российская газета. 2008. 31 декабря.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 6, ст. 548.

³ Там же. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4202.

⁴ Там же. 2020. № 11, ст. 1416.

⁵ Там же. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4616.

автономного округа – с 1 января 2008 года образовался новый субъект РФ – Иркутская область¹. Согласно Федеральному конституционному закону РФ от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ в результате объединения двух граничащих между собой субъектов РФ – Камчатской области и Корякского автономного округа – с 1 июля 2007 года образовался новый субъект РФ – Камчатский край². Более подробно эти и иные примеры мы разберем в одной из следующих лекций, посвященной федеративному устройству.

Федеральный конституционный закон, регламентирующий порядок изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ, до настоящего времени не принят, поэтому изменений статусов субъектов РФ в современной истории России не происходило. Единственное, что все новые субъекты РФ, образованные в результате объединения граничащих между собой субъектов РФ, получали статус «края».

Что же касается порядка изменения ст. 65 Конституции РФ в части переименования субъекта РФ, то в постановлении Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ отмечается, что изменения наименования субъекта РФ в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ включаются в текст ст. 65 Конституции РФ Указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном порядке³. Так, Указом Президента РФ от 25 июля 2003 года № 841 в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ включено новое наименование субъекта РФ – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра вместо наименования Ханты-Мансийский автономный округ. Указом Президента РФ от 9 июня 2001 года № 679 в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ включено новое наименование субъекта РФ – Чувашская Республика – Чувашия вместо наименования Чувашская Республика – Чаваш республики. Указом Президента РФ от 9 января 1996 года № 20 в ч. 1 ст. 65 Конституции включены

¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 1, ч. 1, ст. 1.

² Там же. 2006. № 29, ст. 3119.

³ Российская газета. 1995. 14 декабря.

новые наименования субъектов РФ – Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия – Алания вместо наименований Ингушская Республика и Республика Северная Осетия.

Следует обратить внимание на следующее обстоятельство: в случае, когда обязанности Президента РФ исполняет Председатель Правительства РФ, он не имеет права вносить предложения о пересмотре и поправках Конституции (ч. 3 ст. 92 Конституции РФ).

ЛЕКЦИЯ 3. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

- 3.1. Понятие и принципы конституционного строя России.
- 3.2. Приоритет прав и свобод человека в Российской Федерации.
- 3.3. Российская Федерация – правовое государство.
- 3.4. Государственный суверенитет Российской Федерации.
- 3.5. Федеративное устройство России.
- 3.6. Республиканская форма правления в России.
- 3.7. Конституционные основы народовластия в России.
- 3.8. Разделение властей в Российской Федерации.
- 3.9. Конституционные основы идеологического и политического многообразия.
- 3.10. Светский характер Российского государства.
- 3.11. Социальный характер Российского государства.
- 3.12. Конституционные основы экономической системы Российской Федерации.
- 3.13. Признание и гарантирование в России местного самоуправления.

3.1. Понятие и принципы конституционного строя России

Категория «*конституционный строй*» в нашем законодательстве раньше практически не применялась. Советские конституции использовали термины «общественное устройство», «основы общественного строя и политики». В конституционном законодательстве РФ термин «*конституционный строй*» был введен I Съездом народных депутатов России в 1990 году, конституционно изменившим редакцию ст. 6 и 7 Конституции РФ. В статье 7 Конституции РСФСР запрещалось «создание и деятельность партий..., имеющих целью насильственное изменение советского *конституционного строя*».

Понятие «*конституционный строй*» имеет ряд смежных понятий: общественный строй (устройство), государственный строй (устройство). Соотношение между ними является одним из дискуссионных вопросов науки конституционного права.

Соотношение между общественным и конституционным строем является наиболее проблемным и зависит от воззрения ученого на понимание общественного строя. Дело в том, что государство как таковое является политическим, но все же институтом общества. Поэтому и общественные отношения, на которых базируются основные государственные институты, и связи между ними могут быть отнесены к общественному устройству в широком смысле понимания феномена. При таком подходе общественный и конституционный строй условно можно признать равнозначными, но лишь условно, поскольку общественный строй в широком понимании так или иначе будет включать отношения, которые имеют важное значение для общества, но не находят отражение в конституционном строе.

Соотношение между государственным и конституционным строем уже не является равнозначным: с одной стороны, для государственного строя не характерно включение фундаментальных отношений, на которых выстраиваются общественные институты и отношения между ними, с другой – в государственный строй включаются детализированные отношения организации власти в государстве, не все из которых для конституционного строя рассматриваются как существенные и не относятся к последнему.

Представляется, что наиболее близким по значению понятием к конституционному строю является понятие основы общественного устройства и политики. Именно это словосочетание использовалось в качестве наименования раздела 1 Конституции РСФСР 12 апреля 1978 года. С принятием новой Конституции РФ в 1993 года гл. 1 стала именоваться «Основы конституционного строя».

В отечественной литературе можно найти различное понимание конституционного строя. Вот некоторые из них.

Конституционный строй – это представленная в соответствующих структурах государства и общества и их институ-

тов закреплённая нормами основного закона система основополагающих общественных отношений¹.

Конституционный строй – это такая организация государственной и общественной жизни, где государство является политической организацией гражданского общества, имеет демократический правовой характер, и в нём человек, его права и свободы признаются высшей ценностью, а их соблюдение и защита – основной обязанностью государства².

Порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией, называется *конституционным строем*³.

Конституционный строй – это форма организации государства, основанная на приоритете прав и свобод личности, полновластии народа, разделении властей, верховенстве права, многообразии и равноправии всех форм собственности, политическом и идеологическом плюрализме, гарантированных конституцией, при которой государство в лице своих органов подчинено праву⁴.

Конституционный строй характеризуется особыми принципами (основными началами), лежащими в основе взаимоотношений человека, общества, государства.

Основы конституционного строя России представляют собой центральный конституционно-правовой институт, включающий в себя конституционно-правовые нормы, устанавливающие принципы конституционного строя. Эти принципы закреплёны в гл. 1 Конституции РФ. Они составляют как бы остов, каркас конституционного права и придают ему единую направленность.

¹ См.: Коваленко А. И. Конституционное право Российской Федерации. Москва, 1995. С. 36.

² См.: Основы государства и права / под общ. ред. О. Е. Кутафина. Москва, 1994. С. 46.

³ См.: Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. Москва, 1996. С. 96.

⁴ См.: Калашиников С. В. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 21–22.

Основами конституционного строя можно считать находящиеся под защитой государства сущностные социально-правовые установки и политико-правовые правила организации общества. Они обуславливают ключевые черты общественного строя, власти, формы правления, государственного устройства, политического режима. В них определяются общие принципы правовой регламентации отношений в основных подсистемах общества¹.

Таким образом, если *конституционный строй есть совокупность фундаментальных (базовых) общественных отношений, то его основы – система конституционно-правовых норм, регламентирующих их принципы.*

Существенным новшеством Конституции РФ являются правила ст. 16, придающие ст. 1–16 Конституции РФ особый статус (эти статьи не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ для ее пересмотра). Кроме того, согласно ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие ее положения не могут противоречить указанным основам (юридическое верховенство).

Основы конституционного строя, закрепленные в гл. 1 Конституции РФ, составляют первичную нормативную базу для остальных положений Конституции РФ, всей системы действующего законодательства России. Это означает, что ни одна действующая норма права не может противоречить установленным в главе 1 Конституции РФ основам конституционного строя (в случае же несоответствия такие нормы признаются неконституционными и утрачивают силу). Не могут также противоречить основам конституционного строя действия и решения должностных лиц, государственных органов, граждан и их объединений.

Конституция РФ устанавливает целостную систему *принципов конституционного строя*:

- государственный суверенитет;
- приоритет прав и свобод человека;

¹ См.: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. Москва, 1994. С. 28.

- верховенство права;
- народовластие;
- идеологическое многообразие;
- политический плюрализм;
- федерализм;
- республиканская форма правления;
- разделение властей;
- многообразие форм экономической деятельности;
- социальный характер государства;
- светский характер государства;
- признание и гарантирование местного самоуправления.

3.2. Приоритет прав и свобод человека в Российской Федерации

Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы утверждаются в качестве высшей ценности. В советское время был лозунг: «Все во имя человека, все для блага человека», однако практика на первое место ставила интересы государства, его могущество. Теперь же не власть, а человек – главное достояние России. Закрепленные принципы прав и свобод человека в Конституции РФ подтверждают признание Россией требований общепризнанных актов международного права, таких как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года¹.

Рассматриваемый принцип формулируется в Конституции РФ в наиболее общем виде. Конкретные же права и свободы человека и гражданина закреплены в гл. 2 Конституции РФ.

¹ См.: Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. Москва, 1990. С. 14–53.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Государство создает специальные учреждения по охране и защите прав и свобод человека и гражданина – правоохранительные органы: суд, прокуратура, полиция и др. Однако это не исключает ответственности человека и гражданина перед государством, обязанностей граждан по защите интересов России.

Согласно Федеральному закону от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹ в нашей стране создана Общественная палата, цель которой – обеспечить взаимодействие граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

3.3. Российская Федерация – правовое государство

Верховенство права означает, прежде всего, верховенство Конституции РФ и законов РФ. Часть 2 ст. 4 Конституции РФ гласит: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации».

Верховенство права означает утверждение такого его положения, когда выраженные в нем начала и устои общества оставались бы непоколебимыми, а все субъекты общественной жизни без всякого исключения подчинялись бы его нор-

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 15, ст. 1277.

мам¹. Через верховенство права в общественной жизни во всех ее сферах, во всех политических институтах воплощаются правовые начала. Тем самым обеспечивается реальность и незыблемость прав и свобод граждан, их правовой статус, юридическая защищенность. Верховенство права выражается в связанности государства правом. В части 2 ст. 15 Конституции РФ указывается: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Таким образом, государственная власть нормативно ограничена правом.

Верховенство Конституции РФ, которая имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории России, означает, что законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ.

Конституция РФ содержит требование официального опубликования законов. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Воплощением принципа верховенства права в реальной правовой действительности будет построение в России правового государства.

Существенным признаком правового государства является господство права в общественной и политической жизни. Данный принцип означает господство права и верховенство закона как в сфере правотворчества, так и в правоприменительной деятельности.

Правовое государство – такая форма организации и деятельности государственной власти, которая строится во взаимоотношениях с индивидами и их различными объединениями на основе норм права. Однако правовое государство в подлинном смысле этого феномена является правовым идеа-

¹ См.: Конституция Российской Федерации: Вопросы и ответы. Москва, 1994. С. 11.

лом и каждое государство должно много работать, чтобы приблизиться к этому идеалу.

3.4. Государственный суверенитет Российской Федерации

В течение многовекового применения и изучения государственного суверенитета в отечественной и зарубежной литературе сложилось множество различных определений его понятия и разнообразных представлений о его содержании. Так, Г. Еллинек рассматривал государственный суверенитет как способность государства к «исключительному правовому самоопределению». Только суверенное государство, писал он, «может – в пределах установленных или признанных им самим правовых границ – совершенно свободно нормировать содержание своей компетенции»¹.

Суверенитет государства – это свойство государства независимо от власти других государств и иных субъектов международного права самостоятельно осуществлять свои функции на собственной территории и за ее пределами в международном общении.

Полный суверенитет предполагает независимость государства во внешнеполитической сфере (внешний суверенитет) и верховенство, непререкаемость его решений в делах внутренних (внутренний суверенитет). Полным суверенитетом обладает только Россия.

Суверенитет не есть власть, это важнейший организационно-политический и функциональный принцип и условие государственной власти, обеспечивающие верховенство и полновластие народа, самостоятельность и свободу нации в установлении своего политического статуса и определении экономического, социального и политического развития, а

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве / пер.; под ред. В. М. Гессена и Л. В. Шалланда. Санкт-Петербург, 1903. С. 363.

также территориальное верховенство государства и его независимость во внешних сношениях¹.

В науке является дискуссионным вопрос о том, с какого момента Россия обрела государственный суверенитет. Есть мнение, что подлинный суверенитет наша страна обрела в результате принятия 12 июня 1990 года I Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете. Другое мнение – с момента принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 года. Мы считаем, что любое декларирование как таковое не означает обретение суверенитета. Государственный суверенитет проявляется в верховенстве государственной власти, ее единстве и независимости. Поэтому *подлинный суверенитет РФ обрела только после того, как смогла погасить основные свои (и Советского Союза) долги перед западными кредиторами*, которые больше не могли диктовать российской власти условия. Временной период – середина нулевых годов XXI века.

Сегодняшняя мировая ситуация демонстрирует нам отсутствие подлинного суверенитета у многих еще недавно считавшихся независимыми западноевропейских государств (например, Германии). Самым показательным примером того, как государство может за непродолжительное с точки зрения истории время полностью потерять независимость, является современная Украина. Разрушив свою экономику, Украина разрушила свою государственность. Для удержания на Украине своего влияния США вместе с «киевским режимом» лишили людей политических прав и свобод, уничтожили оппозицию, закрыли неугодные СМИ, запретили политические партии, устроили гонения на церковь. Сегодня Украина – американская колония, полигон для испытания американского оружия и технологий.

Государственный суверенитет России достаточно полно отражен в действующей Конституции РФ.

Верховенство государственной власти выражается в том, что она определяет весь строй правовых отношений в стране,

¹ См.: Конституционное право России в вопросах и ответах / под ред. А. В. Малько. Москва, 2001. С. 50.

права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан. Верховенство на всей территории Конституции РФ и законов является ярким выражением верховенства государственной власти. В части 2 ст. 4 Конституции РФ указывается: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации».

Независимость государственной власти означает самостоятельность государства по отношению к другим государствам. «Российская Федерация, – указывается в ч. 3 ст. 4 Конституции РФ, – обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». Россия – единое государство, поэтому ее суверенитет, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 4), распространяется на всю ее территорию. Конституция России определяет prerogatives государства обладать высшей властью в отношении своей территории и воздушного пространства над ней (ст. 67).

Неотъемлемой и важной чертой государственного суверенитета РФ является право вступать в союз с другими государствами и в установленных случаях выходить из него, участвовать в создании органов союза и делегировать им части своих полномочий (ст. 79 Конституции РФ).

3.5. Федеративное устройство России

Принцип федеративного государственно-территориального устройства закреплён в одном из наименований нашего государства – Российская Федерация (ст. 1 Конституции РФ). Федеративное устройство предполагает, что единое цельное и неделимое государство включает в свой состав территориальные образования, обладающие внутренним суверенитетом.

Федерализм предполагает согласие составных частей страны с государственным единством федерации¹. Он позво-

¹ См.: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. Москва, 1994. С. 128.

ляет на деле осуществить самоопределение различных этнических и территориальных общностей, полнее учитывать их культурно-исторические и регионально-экономические особенности, эффективнее и последовательнее осуществлять местное самоуправление.

Федерация – это конституционная основа исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, юридическая гарантия целостности территории России, составляющих ее субъектов и территорий.

Статья 5 Конституции РФ закрепила принципы федеративного устройства России: государственная целостность; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; равноправие и самоопределение народов в РФ; равноправие субъектов РФ.

3.6. Республиканская форма правления в России

Форма правления – один из трех элементов формы государства, представляющий собой способ организации верховной государственной власти. Форма правления характеризуется способами образования высших органов государственной власти, порядком распределения между ними полномочий. Различают две основные формы правления: *монархия* (абсолютная и ограниченная) и *республика* (парламентарная, президентская, смешанная).

Будучи суверенным государством, Россия самостоятельно устанавливает форму правления. В статье 1 Конституции РФ установлена *республиканская форма правления*. Определяющим признаком этой формы правления является выборность и сменяемость главы государства. Этим республиканская форма правления отличается от монархии, характеризующейся наследственным статусом главы государства.

Республиканская форма правления позволяет гражданам России участвовать в формировании законодательной власти РФ – Федерального Собрания, а также избирать главу государства – Президента РФ. Республиканская форма правления предоставляет широкие возможности для реального воплощения принципа народовластия, наиболее полного отстаивания интересов большинства россиян высшими органами власти, сформированными гражданами России.

Мировой конституционный опыт знает два основных вида республиканских форм правления – *президентскую* и *парламентарную (парламентскую)*. Каковы же их отличия и какая форма по действующей Конституции характерна для России?

Главными отличительными особенностями *президентской республики* являются соединение в руках президента полномочий главы государства и главы правительства, внепарламентский метод избрания президента (посредством прямых или косвенных выборов) и внепарламентский способ формирования правительства.

В основу системы высших органов государственной власти *парламентской республики* положен принцип верховенства парламента, перед которым правительство несет коллективную ответственность за свою политическую деятельность. В парламентской республике, в отличие от президентской, правительство остается у власти до тех пор, пока оно пользуется поддержкой парламентского большинства.

По мнению В. Е. Чиркина, Конституция РФ закрепила полупрезидентскую, полупарламентарную республику с доминирующим положением президента в структуре власти¹. В этой смешанной форме учтены позитивные стороны обеих традиционных форм, в частности, стабильность правительства и его подконтрольность парламенту.

Надо заметить, что и конституционная обязанность Правительства РФ ежегодно отчитываться о своей деятельности перед Государственной Думой РФ (ст. 114 ч. 1 Конститу-

¹ См. подробнее: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. Москва, 1998. С. 284–292.

ции РФ) тоже играет в пользу смешанной формы республики. Тем не менее, исходя из нынешнего конституционного статуса федеральных органов государственной власти РФ, сильного влияния Президента РФ на Правительство РФ (общее руководство) и его Председателя (ст. 113 Конституции РФ), можно сделать вывод: *в России конституционно закреплена и сложилась президентская форма республиканского правления.*

3.7. Конституционные основы народовластия в России

Сам термин «народовластие» (перевод слова «демократия» с древнегреческого) указывает на то, что речь идет о власти народа. Суть принципа народовластия раскрывается в следующих положениях Конституции РФ:

- многонациональный народ РФ является носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ (ч. 1 ст. 3);
- осуществление власти народом происходит непосредственно им, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3);
- высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3).

В зависимости от формы волеизъявления народа Конституция РФ устанавливает *непосредственную и представительную демократию.*

Непосредственная (прямая) демократия – это осуществление власти через формы непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. Институтами непосредственной демократии являются: референдум, выборы, сходы, собрания и конференции граждан, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, отзыв депутата (выборного должностного лица), индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти, публичные слушания и др.

Представительная демократия, то есть осуществление народом власти через выборных полномочных представите-

лей (депутатов), которые принимают решения, выражающие волю народа, кого они представляют: всего народа, населения, проживающего на той или иной территории.

Учитывая федеративный характер России, следует выделять три уровня представительной демократии: федеральный (Президент РФ и Государственная Дума Федерального Собрания РФ), региональный (глава субъекта РФ и законодательный орган власти субъекта РФ), местный или муниципальный (глава муниципального образования и представительный орган муниципального образования).

Цели представительной демократии – вовлечь наиболее инициативных и авторитетных представителей народа в непосредственное осуществление государственной власти, обеспечить соединение государственной власти народа с деятельностью профессионального аппарата управления.

Целью же непосредственной (прямой) демократии служит обеспечение нормального функционирования в соответствии с волей народа представительной демократии, установление контроля за деятельностью представительных органов государственной власти и народных представителей в них, а также непосредственное принятие самим народом решений по важнейшим вопросам жизни государства и общества путем всенародного голосования (референдума).

Важное значение в осуществлении полновластия народа имеет принцип сочетания непосредственной и представительной демократии. Его содержание неоднократно и в разных аспектах исследовалось в правовой литературе. Не найдено пока и оптимальное соотношение представительной демократии и непосредственной. Они являются двумя органически связанными между собой и неразрывными формами осуществления полновластия народа, дополняющими друг друга, и не могут существовать одна без другой¹.

¹ См.: Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие / Т. В. Горева [и др.]. 2-е изд., доп. и перераб. Н. Новгород, 2018. С. 9–11.

Все рассмотренные формы осуществления народовластия взаимосвязаны и должны служить реализации суверенитета народа – единого и единственного конституционного источника власти в России.

3.8. Разделение властей в Российской Федерации

В России впервые принцип разделения властей был юридически закреплён в Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Статья 13 Декларации гласит: «Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства».

С принятием Конституции РФ 1993 года разделение властей – один из основных принципов конституционного строя России. В статье 10 Конституции РФ указывается, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Разделение властей означает, что ни один орган государства не может и не должен обладать всей полнотой власти. Власть должна быть распределена по функциям и децентрализована между органами так, чтобы ни один из них не смог подчинить себе другой орган власти. Речь идет о выработке системы «сдержек» и «противовесов» при осуществлении государственной власти. Реализуя принцип разделения властей, органы государства, принадлежащие к разным ветвям власти, осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравновешивая друг друга. Ни один государственный орган не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для него Конституцией РФ и другими законами.

Принцип разделения властей предполагает, что:

1) законодательную деятельность, принятие законов осуществляет представительный орган;

2) исполнение законов, исполнительно-распорядительная деятельность возлагается на органы исполнительной власти;

3) судебная власть осуществляется судебными органами.

Законодательная, исполнительная и судебная власти самостоятельны, относительно независимы друг от друга (но только относительно, поскольку объективно между ними существует взаимосвязь и взаимодействие).

Государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ).

В России механизм разделения властей, согласно Конституции РФ, выглядит следующим образом:

– *законодательный орган – Федеральное Собрание – парламент*: принимает законы, определяет нормативную базу деятельности всех органов государственной власти, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (возможность постановки вопроса о доверии Правительству РФ), участвует в формировании Правительства РФ, судебных органов;

– *исполнительная власть – Правительство РФ*: организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (право законодательной инициативы, обязанность предоставления заключений Правительства РФ на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия Правительству РФ сбалансирована возможностью роспуска Государственной Думы Президентом РФ;

– *судебная власть – Конституционный и Верховный Суды РФ*: рассматривают в пределах своей компетенции конкретные дела, сторонами которых являются другие органы государственной власти.

В части 1 ст. 11 Конституции РФ в числе органов, осуществляющих государственную власть в России, на первом месте стоит Президент РФ. В связи с этим возникает закономерный вопрос: к какой ветви власти относится Президент? Мнения ученых разные. М. В. Баглай пишет: «Власть, кото-

рая не является ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной, – это власть загадочная по своей юридической природе... ответом на эту загадку, рожденную Конституцией РФ, может быть только включение президентской власти в исполнительную власть». Этого же мнения придерживаются, например, В. В. Лазарев, М. Н. Марченко, А. А. Безуглов и С. А. Солдатов. По мнению Е. И. Козловой и О. Е. Кутафина, «Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей», и на этом основании делается вывод о существовании у нас «института президентской власти». По мнению Г. Н. Чеботарева, «выделение президентской власти в качестве самостоятельной ветви государственной власти ставит под сомнение корректность формулировки статьи 10 Конституции России»¹.

Учитывая возложенные на Президента РФ функции (ст. 80 Конституции РФ), а именно – определение основных направлений внутренней и внешней политики и обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, Президент РФ не входит в конституционную триаду ветвей власти, выведен из нее и относится к органам с особым статусом.

Таким образом, не все органы публичной власти в России можно разделить между указанными в статье 10 Конституции РФ тремя ветвями государственной власти. Кроме Президента РФ ни к одной из трех ветвей государственной власти не относится Прокуратура РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Счетная палата РФ, Центральный Банк России и др. Учитывая данный факт, все они отнесены к органам с особым статусом.

¹ Цит. по: Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Конституционное право России: учебник / под ред. Н. А. Михалевой. Москва, 2006. С. 164.

3.9. Конституционные основы идеологического и политического многообразия

Идеологическое многообразие означает наличие в обществе различных идеологических концепций, течений, взглядов, учений. *Идеология* – это система политических, правовых, религиозных, философских взглядов на социальную действительность, отношения людей между собой и к публичным институтам общества. Характерная особенность идеологии состоит в том, что она непосредственно связана с практической деятельностью людей и направлена на утверждение, изменение либо преобразование существующих в обществе порядков и отношений. В России закрепляется равноправие идеологий в обществе. В ст. 13 Конституции РФ сформулировано, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Следует уточнить, что в действительности государство не может существовать и функционировать без государственной идеологии. Конституционный запрет был установлен как противовес обязательности, существовавшей в советский период истории страны идеологии, поэтому трактовать конституционную формулировку следует как запрет обязательности государственной идеологии, а не запрет государственной идеологии как таковой.

Идеологическое многообразие понимается как право отдельной личности, социальных групп, политических партий и общественных объединений:

1) беспрепятственно разрабатывать теории, взгляды, идеи относительно экономического, политического, правового устройства РФ, зарубежных государств и мировой цивилизации в целом;

2) пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации: прессы, радио, телевидения, а также путем издания учебных изданий и научных работ;

3) вести активную деятельность по внедрению идеологии в практическую сферу, разрабатывать программные документы партии, готовить законопроекты или документы, преду-

сматривающие меры по совершенствованию политического, социального строя России.

Разумеется, государство не должно допускать распространения в обществе расистских, человеконенавистнических и иных реакционных идеологических течений и не может навязывать гражданам какую-либо идеологию, которую они обязаны разделять, пропагандировать под страхом уголовного или иного наказания. Это не отвечает ни духу демократического правового государства, ни ценностям российского гражданского общества.

В России все общественные объединения равны перед законом. Это означает равенство их прав в общественной и хозяйственной деятельности, равенство требований государства к уставам общественных объединений, к порядку их регистрации и прекращения их деятельности. Однако в Конституции РФ устанавливаются некоторые ограничения. Так, запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции РФ).

Порядок создания и деятельности общественных объединений регулируется Федеральным законом от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях»¹. В соответствии со ст. 5 указанного Закона под *общественным объединением* понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В зависимости от организационно-правовой формы различают следующие виды общественных объединений:

- 1) общественная организация;
- 2) общественное движение;

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1930.

- 3) общественный фонд;
- 4) общественное учреждение;
- 5) орган общественной самодеятельности;
- 6) политическая партия.

Принцип идеологического многообразия служит базисом, основой для закрепленного в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ принципа политического многообразия, многопартийности.

Демократическое правовое государство не может нормально функционировать без политического многообразия жизни, основу которого составляет политический плюрализм, являющийся проявлением политической свободы человека.

Политическое многообразие означает создание равных возможностей участвовать в политическом процессе всем социально-политическим структурам и иным объединениям, деятельность которых имеет политический аспект и находится в рамках Конституции РФ.

Одним из проявлений политического многообразия в реальной действительности выступает **многопартийность**. Это есть форма общественного управления, выступающая как механизм использования расхождения интересов, инакомыслия и разномыслия в целях общественного прогресса¹.

Многопартийность предполагает легальность политической организации, способствует вовлечению в политическую жизнь широких слоев населения.

Политическое многообразие предполагает возможность свободного выбора для гражданина, состоять ли в любой действующей в рамках Конституции РФ партии либо не состоять ни в какой (ст. 30 Конституции РФ).

Порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий регулируется Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»².

Партии, выражая политическую волю своих членов, стремятся к участию в формировании органов государственной

¹ См.: Советская многопартийность: современность и первый послеоктябрьский опыт // Советское государство и право. 1991. № 1. С. 81.

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1930.

власти, а также и осуществлению власти через своих представителей, избранных в законодательные и иные представительные органы власти.

3.10. Светский характер Российского государства

Светским считается государство, в котором религия, ее каноны и догматы, а также религиозные объединения, действующие в нем, не оказывают никакого влияния на государственное управление, деятельность органов публичной власти и значимые для государства сферы общественной жизни. Следовательно, светский характер Российского государства (ст. 14 Конституции РФ) означает отсутствие определенной церковной иерархии, стоящей над государственной властью.

Светское государство предопределяет содержание государственного образования. Оно должно носить светский характер, исключая влияние религии. Это нашло отражение в Федеральном законе от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и религиозных объединениях»¹. В части 2 ст. 14 Конституции РФ содержится положение, которое указывает на отделение религиозных объединений от государства. Это означает, что государство, его органы и должностные лица не вмешиваются в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в деятельность религиозных объединений и не поручают им реализацию каких-либо государственных функций. В то же время государство охраняет законную деятельность религиозных объединений. Религиозные объединения не могут вмешиваться в дела государства, не участвуют в выборах органов публичной власти и деятельности политических партий. Вместе с тем религиозные объединения граждан могут принимать участие в социально-культурной жизни общества в соответствии с законодатель-

¹ Российская газета. 1997. 1 октября.

ством, регулирующим деятельность общественных объединений в Российской Федерации.

В Российской Федерации все религии и религиозные объединения равны перед законом (ч. 2 ст. 14 Конституции РФ) и ни одна религия или религиозное объединение не пользуются никаким преимуществом и не могут быть подвержены никаким ограничениям по сравнению с другими. Государство в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений (ст. 28 Конституции РФ) нейтрально, то есть не становится на сторону какой-либо религии или мировоззрения.

3.11. Социальный характер Российского государства

Конституция РФ устанавливает, что Россия – социальное государство (ст. 7). Под **социальным** принято понимать государство, которое на основе принципов социального равенства и взаимной ответственности берет на себя обязательство перед своими гражданами по обеспечению их определенным минимумом социальных благ.

Наиболее характерные черты социального государства находят отражение в его социальной политике. Она непосредственно связана с ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей. Но все это зависит от эффективно функционирующей экономики. Поэтому достижение высоких социальных стандартов напрямую зависит от уровня развития экономики.

Конституционные цели социальной политики России, как подчеркивал Конституционный Суд РФ, предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, об их социальной защищенности; человек, если он в силу возраста, состояния здоровья или по другим, не зависящим от него причинам, трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье,

вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества¹.

Конституционные основы социальной политики нашего государства закреплены в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ:

- 1) охрана труда и здоровья людей;
- 2) установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- 3) государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- 4) развитие системы социальных служб;
- 5) установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Однако социальная политика России не исчерпывается названными направлениями, а включает и другие виды социальной помощи, в том числе бесплатное предоставление малоимущим жилой площади, материнский (семейный) капитал на рождение второго и последующих детей, разного рода компенсационные выплаты, например, в случае утраты имущества в результате стихийного бедствия, и т. д.

Исходя из того, что главным направлением в деятельности социального государства является перераспределение национального дохода в целях обеспечения достойных условий существования для всех членов общества, исключительно важно определить пути решения этой проблемы в нашей стране с позиции обеспечения социальных прав всех граждан. Создание социального государства, таким образом, является одним из базовых условий создания сильной, процветающей, стабильной России.

¹ См.: По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 года № 20-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51, ст. 5878.

3.12. Конституционные основы экономической системы Российской Федерации

Экономическая система – основывающийся на определенной материально-технической базе строй экономических отношений, воплощающий свойственные ему характер и формы собственности, принципы производства, распределения, обмена и потребления общественного продукта и организации управления экономикой.

Характерной особенностью Конституции РФ 1993 года является приоритет фактического понимания принципов рыночной экономики над формальным. В документе нет ни понятия «рыночная экономика», ни главы, специально посвященной экономической системе страны. Однако ст. 8 Конституции РФ содержит достаточно точное определение рыночной экономики, которое дается через ее основные характеристики:

- единство экономического пространства;
- свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- свобода экономической деятельности реализуется в соответствующих правах человека, свободно заниматься предпринимательской иной деятельностью, на которую законом не установлено ограничения или запрета;
- поддержка конкуренции. Правительством РФ утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ¹;
- гарантии прав собственности. Конституция РФ исходит из того, что для экономической системы России характерна собственность в ее различных формах – частной, государственной, муниципальной и иных. При этом все формы собственности признаются и защищаются равным образом (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

В Конституции РФ устанавливается, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государствен-

¹ Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2019 года № 768-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 17, ст. 2145.

ной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9). При этом указано, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

3.13. Признание и гарантирование в России местного самоуправления

Статья 12 Конституции РФ установила местное самоуправление в качестве фундаментального и базового принципа организации и функционирования нашего общества и государства. Данный принцип предполагает установление децентрализованной системы управления, при которой органы местного самоуправления организационно отделены от системы органов государственной власти. Структура этих органов определяется населением самостоятельно, свое правовое закрепление получает в уставе муниципального образования.

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения в пределах своих полномочий. Самоуправление осуществляется местным населением – составной частью народа через формы непосредственного волеизъявления и через органы местного самоуправления.

Граждане РФ осуществляют свое право на местное самоуправление в городских и муниципальных округах, других муниципальных образованиях.

Признавая это право, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления¹.

¹ См.: *Лаврентьев А. Р., Трусов Н. А.* Муниципальное право России: учебник: в 4 ч. Ч. 1. Муниципальное право и основы теории местного самоуправления. Нижний Новгород, 2020. С. 204–206.

ЛЕКЦИЯ 4. ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 4.1. Правовой статус личности: понятие, элементы, виды.
- 4.2. Конституционное закрепление принципов правового статуса личности в Российской Федерации и их характеристика.
- 4.3. Понятие гражданства Российской Федерации.
- 4.4. Принципы гражданства Российской Федерации.
- 4.5. Основания приобретения гражданства Российской Федерации.
- 4.6. Основания прекращения гражданства Российской Федерации.
- 4.7. Органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации.
- 4.8. Конституционные основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.
- 4.9. Конституционные основы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.
- 4.10. Порядок предоставления политического убежища в России.

4.1. Правовой статус личности: понятие, элементы, виды

Правовой статус личности определяется в науке как юридически закрепленное положение человека в обществе. В наиболее узком значении правовой статус личности есть совокупность его прав, свобод и обязанностей. Полагаем, что такой подход, хоть и является наиболее очевидным: перечень прав, свобод и обязанностей отдельной личности наиболее

ярко отражает характеристику ее правового статуса, однако все же является неполным.

Наиболее полно перечень *элементов правового статуса личности* выглядит следующим образом:

- общая правоспособность (способность иметь права и обязанности);
- принципы правового статуса личности;
- гражданство;
- права и свободы человека и гражданина;
- обязанности человека и гражданина;
- гарантии прав и свобод;
- требования, ограничения и запреты.

Следует различать три основных вида правового статуса личности:

1) *общеправовой (конституционно-правовой)* – статус лица, например, гражданина государства, устанавливаемый конституцией государства; является наиболее стабильным;

2) *специальный (родовой)* – статус лица как представителя какой-либо социальной группы (например, пенсионеры, инвалиды) или представителя какой-либо профессии, или работника какой-либо отрасли хозяйствования (например, судьи, сотрудники органов внутренних дел), устанавливаемый законодательством государства; является менее стабильным по отношению к общеправовому статусу;

3) *индивидуальный* – статус лица в зависимости от различных социально-правовых обстоятельств; последние носят объективный характер, то есть меняют правовое положение человека вне зависимости от его желания (например, пол человека, возраст), и субъективный характер (например, при вступлении в брак у супругов возникают семейные права и обязанности, которые изменяют индивидуальный статус каждого из них), устанавливаемый законами и подзаконными актами государства; является самым динамичным видом правового статуса.

4.2. Конституционное закрепление принципов правового статуса личности в Российской Федерации и их характеристика

Конституционные основы правового статуса личности играют решающую роль в определении правового положения человека в обществе. Их содержание составляют положения гл. 2 Конституции РФ. Однако правовые основы правового статуса личности не исчерпываются конституционными положениями. Многие другие права и обязанности закреплены различными отраслями права, базируются на основных правах, свободах и обязанностях, развивают и конкретизируют их. Конституция РФ прямо указывает в ч. 1 ст. 55: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление общепризнанных прав и свобод человека и гражданина».

При характеристике правового статуса человека и гражданина важное значение имеют его принципы, зафиксированные в Конституции РФ.

Под *принципами правового статуса личности* подразумеваются общие основополагающие начала, определяющие его содержание. Они придают правам и свободам характер единого связного целого, то есть превращают их совокупность в стройную систему.

В Конституции РФ получили выражение и закрепление следующие принципы правового статуса личности:

- принцип соответствия прав и свобод личности общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17);
- принцип неотчуждаемости основных прав и свобод человека (ч. 2 ст. 17);
- принцип равноправия (равенства) (ст. 19);
- принцип непосредственного осуществления прав и свобод (ст. 18);
- принцип единства прав и обязанностей (ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 6);

- принцип приоритета прав, свобод и интересов личности (ст. 2);
- принцип взаимной ответственности государства и личности (ст. 2);
- принцип гарантированности (реальности) правового статуса личности (ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 45);
- принцип динамизма правового статуса личности (выделяется в науке).

Принцип соответствия прав и свобод личности общепризнанным принципам и нормам международного права. Данный принцип закреплен в ч. 1 ст. 17 Конституции РФ и подразумевает, что российское законодательство о правах человека в своем развитии ориентируется на международно-правовые стандарты.

Мировое сообщество выработало целый комплекс международных документов о правах человека. Государства – участники международных договоров по правам человека взяли на себя обязательства соблюдать зафиксированные в них права и свободы человека, принимать соответствующие законодательные и другие меры. основополагающим документом, провозгласившим общепризнанные принципы и нормы международного права в этой области, является Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. В этом документе содержится перечень основных прав и свобод, всеобщее понимание и признание которых должно способствовать решению главной задачи – обеспечить их уважение и соблюдение среди народов государств – членов ООН.

Генеральная Ассамблея ООН 16 декабря 1966 года приняла Пакт о гражданских и политических правах и Пакт об экономических, социальных и культурных правах. В 1973 году СССР ратифицировал оба Пакта. В этих документах перечисляются права и свободы, которые государства-участники должны предоставлять всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, и, что немаловажно, предусмотрено обязательство государств-участников принять все меры, в том числе законодательные, для осуществления таких прав и свобод. Предусматривается созда-

ние контрольного механизма по наблюдению за выполнением государством взятых на него обязательств.

Права и свободы человека, содержащиеся в указанных трех основных международных документах, полностью получили закрепление в Конституции РФ.

Наряду с указанными основными международными актами о правах человека, есть и другие международные соглашения и конвенции регионального характера о правах человека, например, со странами СНГ. В связи с прекращением членства России в Совете Европы с 16 марта 2022 года прекращено действие в отношении России (денонсация) Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, которую Россия ратифицировала в марте 1998 года.

Принцип неотчуждаемости прав и свобод личности. Конституция РФ закрепляет права и свободы человека, исходит из их естественного и неотчуждаемого характера. «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения», – гласит ч. 2 ст. 17 Конституции РФ. Также указанная норма утверждает права и свободы человека как основные, не предусматривая их деления на более или менее значимые. Тем самым подтверждается их равноценность.

В России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ). Этот запрет для законодателя следует именно из конституционного положения о неотчуждаемости прав и свобод.

Пока жив человек, он неразрывно связан со своими правами и свободами, они не должны быть никем и никаким образом отняты у него. Но государство вправе ограничить то или иное право человека в конкретном правоотношении, если это допускается конституцией и основанным на ней законодательством¹.

Конституция РФ предусматривает возможность ограничения прав и свобод в государственных и общественных ин-

¹ См.: *Пронин А. А.* Понятие и сущность прав человека. Лекция первая: Проблемы прав человека. Москва, 2003. С. 27.

тересах, но только федеральным законом и 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 (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Временные ограничения ряда прав и свобод возможны при введении чрезвычайного положения (ст. 56 Конституции РФ). Но в этом случае не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 Конституции РФ. В случаях государственной необходимости возможно принудительное отчуждение имущества лица, но лишь при условии предварительного и равноценного возмещения (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).

Принцип равноправия, непосредственного осуществления и приоритета прав и свобод человека и гражданина в РФ. Впервые ***принцип равноправия*** был сформулирован и провозглашен в период буржуазно-демократических революций, явившись огромным достижением передовой политической, правовой и философской мысли. Принципу равноправия посвящена ст. 19 Конституции РФ, раскрывающая его конкретные назначения. Часть 1 ст. 19 Конституции РФ содержит положение о равенстве всех перед законом и судом. Это означает, что закон, его предписания в равной степени обязательны для всех и что суд в равной мере доступен для всех и должен руководствоваться в своей деятельности только законом.

Данное конституционное положение нашло отражение в отраслевом законодательстве. Так, в статье 1 Гражданского кодекса РФ указывается, что гражданское законодательство основывается, в частности, на признании равенства участников регулируемых им отношений. В статье 4 Уголовного кодекса РФ установлено, что лица, совершившие преступления, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности на равных началах независимо от каких бы то ни было обстоятельств. Принцип равенства всех перед законом и судом также закреплен в процессуальном законодательстве (например, ст. 6 Гражданско-процессуального кодекса РФ, ст. 15 Уголовно-процессуального кодекса РФ).

В части 2 ст. 19 Конституции РФ провозглашено равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения и других обстоятельств. Здесь также установлено, что запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

В соответствии со ст. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах, мужчина и женщина равны в области прав и свобод. Часть 3 ст. 19 Конституции РФ определяет, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. Государство обязано посредством законодательства, управленческой деятельности и суда предотвращать возможные случаи дискриминации женщин.

Отраслевое законодательство России предусматривает развернутую систему мер по реализации конституционного принципа равноправия. Так, Уголовный кодекс РФ содержит ст. 136 «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина», предусматривающую наказание в виде штрафа (до 300 тысяч рублей) или лишения свободы сроком до пяти лет.

Равноправие – одно из основных проявлений общественного равенства людей. «Чтобы быть полноценным и равносторонним, общественное равенство должно осуществляться во всех сферах деятельности человека... При этом решающая роль в установлении истинного равенства принадлежит достижению его в сфере социально-экономической жизни»¹. Однако в современной России именно в социально-экономической сфере наблюдается существенное расслоение людей на бедных и богатых, что формально не противоречит идее равноправия, но показывает ее ограниченность. Равноправие ценно не само по себе, а как институт достижения общественного равенства с вытекающими из этого состояниями многими достоинствами. Конкретному человеку требуется не

¹ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. Москва, 1997. С. 68.

равноправие в виде формальных возможностей, а реализованное равноправие в виде общественного равенства¹. По мнению Л. Л. Беломестных, понимание равенства людей означает исключительно их общественное равенство, то есть равенство их общественного положения, их равного социального значения во всех областях жизни и деятельности².

Принцип равноправия как выражение социальной справедливости в сфере права лежит в основе всех конституционных прав и свобод, в соответствии с этим принципом формулируются и основные обязанности человека и гражданина в России.

Принцип непосредственного осуществления прав и свобод раскрывается в ст. 18 Конституции РФ, которая, закрепив принцип непосредственного действия основных прав и свобод человека и гражданина, снимает вопрос о любых формах регламентации, которые хоть в какой-либо мере искажают их исходное содержание или ставят преграды к их практическому осуществлению. Права и свободы человека и гражданина непосредственно должны реализовываться в жизни, воздействовать на функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, служить ориентиром в их работе. Действие этого принципа связано с принципом прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 15). Прямое действие конституционных норм относительно прав и свобод гражданина и человека защищают Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. На это, в частности, ориентирует постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (при рассмотрении дел, связанных с обжалованием решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объ-

¹ См.: Колюшин Е. И. Конституционное право России: курс лекций. Москва, 2006. С. 116–117.

² См.: Беломестных Л. Л. Права человека и их защита: в 3 т. Москва, 2003. Т. 1. С. 371.

единений, должностных лиц и государственных служащих, посягающих на права и свободы человека и гражданина)¹.

Таким образом, если человек руководствуется конституционными правами и свободами, то его поведение является правомерным. Вместе с тем закрепление правомерности поведения, непосредственно определяемого конституционными правами и свободами, не означает, что закон и иные нормативные правовые акты, издаваемые с целью их обеспечения, не нужны. В Конституции РФ в ряде случаев прямо предусматривается необходимость принятия федеральных конституционных и федеральных законов (ст. 24, 25, 29, 36 и др.). В то же время если провозглашенное в Конституции РФ право человека и гражданина не развивается в текущем законодательстве, его осуществление не опосредуется законом, то судебная власть обеспечивает непосредственное применение нормы Конституции РФ к каждому конкретному случаю. Было принято немало судебных решений, защищающих конституционное право гражданина на замену военной службы альтернативной гражданской службой, хотя конкретизирующий ч. 3 ст. 59 Конституции РФ федеральный закон еще не был принят до 2002 года.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина получил закрепление в ст. 2 Конституции РФ. Ранее отечественная конституционная практика исходила из верховенства государственных интересов. Конституция РФ впервые ограничила роль государства в установлении прав и свобод человека и гражданина, но значительно повысила роль и ответственность государства в обеспечении соблюдения и защиты этих прав и свобод.

Соответствующее конституционное положение требует, чтобы все измерялось отношением к правам человека, что должно находить свое воплощение в результатах деятельности всех государственных органов. Обеспечение прав человека, создание механизмов их защиты, опора на общечеловеческие ценности, выработанные в многовековой борьбе за свободу и достоинство личности, — все это должно являться

¹ Российская газета. 1995. 28 декабря.

ориентиром в правотворческой и правоприменительной практике.

Принцип единства прав и обязанностей можно выразить известным выражением: «нет прав без обязанностей, как нет обязанностей без прав».

Необходимость сочетания общественных и индивидуальных интересов требует установления единства прав и обязанностей. По справедливому замечанию В. О. Ключевского, «права без обязанностей – юридическая нелепость, как следствие без причины – нелепость логическая»¹.

Неразрывная связь прав и обязанностей – принцип, органически присущий российской правовой системе в целом. Закрепляя юридические права человека и гражданина и их обязанности, государство заботится о сочетании общественных и личных интересов.

Рассматриваемый принцип закреплен в ч. 2 ст. 6 Конституции РФ: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Часть 3 ст. 17 Конституции РФ определяет, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Принцип единства прав и обязанностей в данном случае можно назвать принципом уважения чужих прав и свобод, то есть обладание правами и свободами не означает возможности ничем не ограниченного произвола при их осуществлении. Рассматриваемый принцип направлен на противодействие разрушающим общество и государство попыткам осуществлять свои права и свободы за счет прав и свобод других лиц, обуздывая проявления эгоизма, анархии, обеспечивая тем самым общественное согласие.

Таким образом, взаимосвязь прав и обязанностей – объективная необходимость, а конституционное закрепление этой необходимости – ее юридическое выражение.

¹ Ключевский В. О. Собрание сочинений: в 9 т. Москва, 1990. Т. 9. С. 65.

Принцип гарантированности прав и свобод закреплён в ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 45 Конституции РФ и взаимосвязан с принципом соответствия прав и свобод человека общепризнанным принципам и нормам международного права. Часть 1 ст. 45 Конституции РФ содержит положение: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется».

В соответствии с данными положениями Конституции РФ в нашей стране создана и успешно функционирует специальная система государственных органов, призванных стоять на страже прав и свобод человека, защищать их. Полномочия и порядок деятельности этих органов по защите прав и свобод человека и гражданина будут рассмотрены в последующих лекциях.

Принцип динамизма правового статуса личности отражает тот факт, что объём прав и свобод граждан, их обязанностей не остаётся неизменным. Динамизм правового статуса личности выражает изменение её правового положения в зависимости от тех преобразований, которые осуществляются в общественной и государственной жизни. Он, прежде всего, обусловлен социально-экономическими условиями развития общества, политической ситуацией, национально-религиозными, демографическими и другими факторами. Каждый новый этап развития общества ведёт как к увеличению объёма прав, так и к углублению их содержания. Так, с развитием научно-технического прогресса конституционное право на информацию было расширено правом на свободный выход в сеть «Интернет», а в целом к объёму социальных прав было добавлено новое право – право на досуг.

Данный принцип не означает, что все новые возможности личности обязательно должны облекаться в правовую форму и становиться в один ряд с имеющимися правами человека. Так, современная разнузданность американского и европейского общества, навязанный властными элитами отказ от традиционных ценностей и религии, привели к появлению новых гарантируемых США и европейскими государствами прав на однополые браки, смены половой принадлежности, сексуальных предпочтений и др. Россия, основываясь на традиционных

нравственно-религиозных и культурных ценностях своего многонационального народа, успешно проводит политику по недопущению подобного рода нравственных извращений, психических отклонений и откровенного сатанизма в свое правовое пространство, а следовательно, и в правовой статус личности.

4.3. Понятие гражданства Российской Федерации

Принадлежность лиц к гражданству того или иного государства имеет существенное для него значение, поскольку государство, как правило, имеет свои особенности, вытекающие из его исторического прошлого, социального, политического, экономического и культурного развития.

Гражданство – один из основных элементов правового статуса личности, качественный определитель принципиальных начал взаимодействия государства и личности, то общее, главное условие, которое необходимо для распределения на него всего объема прав, свобод и обязанностей, признаваемых за гражданином.

Понятие *гражданства* обладает двумя аспектами: морально-политическим и юридическим. Гражданство как морально-политическая категория тождественно понятию «патриот». Чувство патриотизма, высокой гражданственности всегда было присуще прогрессивным представителям всех поколений нашей страны. Поэт-декабрист К. Ф. Рылеев незадолго до казни написал: «Я ль буду в роковое время позорить гражданина сан...». В стихотворении Н. А. Некрасова «Поэт и гражданин» имеются такие строки: «Что такое гражданин? Отечества достойный сын».

Истинный гражданин в представлении лучших людей нашей Родины – это сын своей страны, своего народа, патриот. Таков морально-политический смысл гражданства¹.

¹ См.: Конституционное право России: курс лекций. Уфа, 1993. С. 60.

Правовая категория «гражданство», связанная с населением государства. Следует различать *фактическое население* и *население в государственно-правовом смысле*. *Фактическое население* – все лица, проживающие на территории государства. К ним относятся граждане этого государства, иностранцы и лица без гражданства. *Население в государственно-правовом смысле* – это лишь граждане данного государства, притом не только те, которые находятся на его территории, но и проживающие за границей.

В России вопросы гражданства регулируются соответствующими конституционными нормами и Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹, а также Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 года № 1325².

Гражданин России обладает более широкими правами, чем другое лицо, законно находящееся на территории нашей страны. Это объясняется тем, что именно граждане создали свое государство – РФ – Россию – и являются в нем носителями всей полноты государственной власти.

Особое правовое положение граждан основывается на том, что именно граждане, и только граждане, составляют ту часть населения государства, которая имеет с ним устойчивую правовую связь, практически никогда не прерываемую в течение всей жизни человека. Таким образом, именно граждане обеспечивают преемственность государственной власти от поколения к поколению. В этом смысле *феномен гражданства является политико-правовым феноменом*. Однако политический аспект гражданства с распадом СССР и борьбой со всем советским, развязанной политиками (не без мнимого согласия ученых) в 90-е годы нашей истории, стал

¹ Данный Закон утрачивает юридическую силу в конце октября 2023 года в связи со вступлением в юридическую силу нового Федерального закона от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

² Собрание законодательства. 2002. № 46, ст. 4571.

стыдливо замалчиваться и вычеркиваться из предмета научного интереса.

Одним из положительных научных последствий современных событий, связанных с проведением Россией специальной военной операции на Украине и предшествующих ей, стало отрезвление от данного деструктивного научного забвения. Уже сегодня отечественное законодательство и практика его применения демонстрируют устойчивую линию на институтирование ценности гражданства, фактически подчеркивая политический аспект данного феномена¹.

С учетом сказанного можно дать определение *гражданства РФ* как устойчивой политико-правовой связи человека с РФ, выражающейся в совокупности их взаимных прав, свобод и обязанностей.

4.4. Принципы гражданства Российской Федерации

К принципам гражданства РФ относятся:

- единое и равное гражданство независимо от оснований приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ);
- недопустимость лишения гражданства или права изменить его (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ);
- недопустимость выдачи гражданина РФ другому государству или высылки за пределы РФ (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ);
- признание за гражданином РФ двойного гражданства (ч. 1 ст. 62 Конституции РФ);
- защита и покровительство граждан РФ за границей (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ);

¹ См.: подробнее: *Трусов Н. А.* Актуальные вопросы современного российского конституционализма: первые последствия специальной военной операции // Актуальные вопросы конституционализма: сборник материалов IX Международной научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 9 декабря 2022 года) / под общ. ред. Н. А. Трусова. Нижний Новгород, 2023. С. 168–170.

– сохранение гражданства РФ при заключении или расторжении брака (ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ года «О гражданстве Российской Федерации»¹);

– сохранение гражданства за гражданами РФ, проживающими за границей (ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ года «О гражданстве Российской Федерации»).

Принцип единого гражданства РФ. В Законе РСФСР от 28 ноября 1991 года «О гражданстве РСФСР» предусматривалось: «Граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики». Прекращение гражданства России влекло за собой прекращение гражданства республики. С момента принятия Конституции РФ 1993 года эта норма стала ей противоречить. Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ года «О гражданстве Российской Федерации» преодолел неопределенность в вопросе единства российского гражданства, поскольку сама возможность существования гражданства республик не признается.

Заметим, что отказ федерального законодателя от сохранения республиканского гражданства не противоречит действующей Конституции РФ. В контексте Конституции РФ принцип единого гражданства означает, что граждане РФ обладают единым, общим для всех, единственным гражданством и вытекающими из принадлежности к нему едиными федеральными гарантиями прав и свобод государственной защиты независимо от того, на территории какого субъекта Федерации они проживают, и от оснований приобретения российского гражданства. С этим принципом гражданства неразрывно связан другой – равного гражданства.

Принцип равного гражданства означает, во-первых, что граждане пользуются равными правами независимо от того,

¹ Данный Закон утрачивает юридическую силу в конце октября 2023 года в связи со вступлением в юридическую силу нового Федерального закона от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

имеют ли они гражданство по рождению или приобрели его по другим основаниям; во-вторых, что граждане РФ не могут быть разделены на какие-либо группы или разряды, порождающие различные права или обязанности. Не имеет правового значения и время приобретения гражданства.

Современная отечественная конституционная практика свидетельствует о начале процесса институирования ценности российского гражданства, что в том числе проявляется и в формулировании исключений из принципа равного гражданства, связанных с безопасностью государственного управления¹. Так, в отношении кандидатов в Президенты РФ с 2020 года действует требование об отсутствии у них когда-либо иностранного гражданства. Следовательно, граждане РФ, которые стали таковыми в результате приема в гражданство, не смогут никогда претендовать на должность Президента РФ.

Принцип недопустимости лишения гражданства РФ или права изменить его. В России закреплено право человека сохранять свое гражданство и тем самым свободно, без риска утратить гражданство РФ, реализовать свои права и свободы. Часть 3 ст. 6 Конституции РФ содержит указание: «Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его». Эта норма принципиально отличается от ранее существовавшей в бывшем союзном законе: лишение советского гражданства могло производиться в случае, если лицо совершило действие, «порочащее высокое звание гражданина СССР и наносящее существенный вред государственным интересам или государственной безопасности СССР».

В то же время гражданин вправе принять решение об изменении гражданства. Принудительное удержание в граж-

¹ См. подробнее: *Трусов Н. А.* Отказ от равного гражданства как правовое последствие конституционного реформирования и отечественного конституционного опыта // Конституционные права и свободы человека как высшая ценность государства и общества: Всероссийская научно-практическая конференция, 8 декабря 2022 г.: сборник научных трудов / сост. С. О. Харламов. Москва, 2023. 275 с. 1 электронный оптический диск (CD-R). С. 191–197.

данстве не допускается, но законодатель вправе установить особенности процедуры выхода из гражданства, направленные на защиту интересов государства в этом двустороннем отношении, а также с учетом международных норм, стремящихся сократить число лиц без гражданства.

Предусмотренные законом ограничения права изменить гражданство соответствуют ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая такое ограничение допускает только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны.

Принцип недопустимости выдачи граждан РФ другому государству или высылки за пределы России. Одной из гарантий свободного использования российским гражданином его прав и свобод является запрещение высылки за пределы России и выдачи другому государству (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ). Вопрос о выдаче российского гражданина возникает обычно в случае, когда такой гражданин, совершив преступление за границей, возвращается на родину. Российская Конституция никаких исключений по вопросу выдачи своих граждан не предусматривает, и международные договоры, заключенные Россией, выдачу другому государству российских граждан не предусматривают.

Принцип защиты и покровительства граждан РФ за границей (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ). Защита прав и охраняемых законом интересов находящихся вне пределов России ее граждан осуществляется, прежде всего, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями в странах их пребывания. Государственные органы, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, их должностные лица обязаны: *во-первых*, содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами РФ, международными обычаями; *во-вторых*, защищать их права и охраняемые законом интересы; *в-третьих*, при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав российских граждан.

Принцип признания за гражданином РФ двойного гражданства. Статья 3 Федерального от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» определяет *двойное гражданство* как «наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства».

При этом следует разграничивать категории «двойное гражданство» и «множественность гражданства». Часть 1 ст. 62 Конституции РФ определяет, что российский гражданин может иметь «двойное гражданство» только, если это предусмотрено международным договором РФ. За всю историю Россия подписала всего три соглашения: с Туркменистаном (Ашхабад, 23 декабря 1993 года)¹, с Таджикистаном (Москва, 7 сентября 1995 года)², с Южной Осетией (Цхинвал, 20 сентября 2021 года)³. Двойное гражданство – продукт взаимодействия двух государств. Оно возможно, если, во-первых, оба они в принципе допускают его установление и если, во-вторых, договариваются о конкретном содержании прав бипатридов (лиц с двойным гражданством). При отсутствии указанных соглашений, при «множественности» гражданства лицо рассматривается государством исключительно в качестве своего гражданина, что может повлечь дополнительные трудности, например, военную обязанность в двух государствах.

Согласно ч. 2 ст. 62 Конституции РФ факт двойного гражданства не умаляет прав и свобод гражданина России и не освобождает его от обязанностей, вытекающих из российского законодательства. Однако допускается, что федеральным законом или международным договором РФ может быть преду-

¹ Соглашение ратифицировано РФ Федеральным законом от 25 ноября 1994 года № 41-ФЗ. В настоящее время утратило юридическую силу, не действует.

² Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (подписан в г. Москве 7 сентября 1995 года) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 7, ст. 495.

³ О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия об урегулировании вопросов двойного гражданства: федеральный закон от 28 мая 2022 года № 138-ФЗ // Российская газета. 2022. 30 мая.

смотрено то или иное ограничение в правах или освобождение от обязанностей, вытекающих из факта двойного гражданства.

К принципам гражданства РФ также относятся:

- сохранение гражданства РФ при заключении и расторжении брака;
- сохранение гражданства за гражданами РФ, проживающими за границей.

4.5. Основания приобретения гражданства Российской Федерации

Внутреннее законодательство РФ по вопросам приобретения и прекращения гражданства отразило мировую практику, весьма подробно регламентировав все потенциально возможные варианты. *Основаниями для приобретения гражданства РФ являются:* рождение (на территории государства либо у граждан государства и в некоторых иных случаях), прием в гражданство, восстановление в гражданстве и др. Ранее в отечественном законодательстве также выделялось признание в качестве основания приобретения гражданства РФ.

Иностранный гражданин, вступающий в РФ, принимает присягу, а также проходит обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию и фотографирование.

Рассмотрим основания приобретения гражданства:

1. Приобретение гражданства *по рождению (филиация)* является автоматическим (не требует сбора дополнительных документов от заинтересованного лица или выполнения специальных условий). Законодательство объединяет два традиционных правила: «право крови» (*jus sanguinis*) и «право почвы» (*jus soli*) в целях сокращения числа лиц без гражданства.

При рождении ребенка в первую очередь вступает в действие «право крови»: гражданство предоставляется ребенку, родители которого на момент рождения являются гражданами РФ. Далее рассматриваются не столь однозначные ситуации, когда ребенок приобретает гражданство РФ:

– если только один из родителей является гражданином РФ, а другой – лицо без гражданства либо отсутствует, автоматически;

– если только один из родителей является гражданином РФ, а другой – иностранный гражданин, по письменному соглашению родителей;

– если только один из родителей является гражданином РФ, а другой – иностранный гражданин, но письменное соглашение отсутствует, – на основе «права почвы» (то есть если ребенок родился на территории РФ);

– если при прочих равных предыдущим обстоятельствах территория рождения ребенка также не относится к РФ, то вступает в силу международный принцип – ребенку будет предоставлено гражданство при угрозе стать лицом без гражданства;

– если оба родителя проживают на территории РФ, но являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, ребенок родился на территории РФ, а государства, гражданами которых являются его родители, не предоставили ему свое гражданство;

– если оба родителя неизвестны – после шести месяцев со дня обнаружения, если родители не объявятся.

При определении гражданства по рождению Россия в максимальной степени обеспечивает возможность приобретения российского гражданства. Доминирование российского гражданства при разрешении коллизионных вопросов гражданства позволяет избегать возникновения как безгражданства, так и двойного гражданства¹.

2. Прием в гражданство (*натурализация*) осуществляется на основе свободного волеизъявления заинтересованного лица.

Законодательство РФ предусматривает *общий порядок*. Для лица, которое желает приобрести гражданство таким способом, установлены требования: достижение 18 лет, дееспособность, проживание на территории РФ со дня получения вида на жительство в течение пяти лет непрерывно (до-

¹ См.: Российское гражданство: учебное пособие для вузов / под ред. В. Я. Кикотя. Москва, 2003. С. 174–175.

пускается выезд не более чем на три месяца в течение одного года), принятие на себя обязательства соблюдать законодательство государства, наличие законного источника средств к существованию, владение русским языком.

Далее законодатель предусматривает различные ситуации приобретения гражданства, при которых те или иные требования не предъявляются к заявителю. В основном они обусловлены либо заинтересованностью самого государства в привлечении человека в свое гражданство (например, при заинтересованности в его уникальной профессии, наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры) или связаны с обеспечением защиты прав и свобод человека (например, если с заявлением о приобретении гражданства обращается лицо, ранее получившее статус беженца в РФ). Все соответствующие причины влекут сокращение необходимого срока проживания на территории РФ до трех лет, до одного года и вообще без срока проживания.

Наличие у лица, претендующего на приобретение гражданства, особых заслуг перед РФ позволяют отступить и от указанных требований. Более того, на таких лиц вовсе не распространяются нормы, устанавливающие требования как к сроку проживания на территории государства, так и к иным особенностям лица. Российское гражданство за особые заслуги перед РФ получили: Джеффри Монсон, американский боец смешанных единоборств (29.05.2018), Стивен Сигал, американский актер и продюсер (03.11.2016), Эцио Гамбе, итальянский дзюдоист (08.01.2016) и многие другие.

Отдельно регламентирован *упрощенный порядок* приобретения гражданства. Он предусматривает возможность несоблюдения условий о сроке и о наличии источника средств к существованию и обращен к лицам уже связанным с нашим государством (они могли быть ранее гражданами СССР или РСФСР или иметь членов семьи, являющихся гражданами РФ, и др.) или вносящим вклад в его экономическое развитие (они трудятся в РФ после получения на ее территории образования, являются предпринимателями, инвесторами и

др.). Кроме того, заинтересованное лицо может быть признано «носителем русского языка».

3. *Восстановление в гражданстве (реинтеграция, репатриация)* используется лицами, которые имели гражданство, но по каким-либо причинам в дальнейшем утратили его. Для таких лиц необходимый срок проживания на территории РФ сокращается до трех лет. Такие ситуации актуальны для детей, в том числе усыновленных, которые утратили гражданство РФ, приобретенное ранее по рождению, а будучи совершеннолетними, пытаются его вернуть.

4. Иные основания: изменение гражданства в связи с усыновлением ребенка, а также по причине территориальных изменений в государстве (оптация). *Оптация* как форма приобретения гражданства в связи с территориальными изменениями (изменением государственной границы) давно известна нашему законодательству. Она регулируется как внутренним законодательством, так и международными договорами и соглашениями. Оптация может быть формой приобретения гражданства в случае присоединения к России какой-либо территории и, наоборот, формой утраты гражданства – в случае передачи части территории РФ иностранному государству.

При *усыновлении (удочерении)* гражданами РФ ребенка, имеющего иностранное гражданство, необходимо получить согласие законного представителя ребенка и компетентного органа государства, гражданином которого является ребенок, а также если это требуется в соответствии с законодательством указанного государства, согласие ребенка на усыновление (удочерение).

Следует отметить, что в пока еще не вступившим в юридическую силу Федеральном законе от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» основания приобретения гражданства РФ были скорректированы. В частности, статья 12 нового Закона установила, что гражданство РФ приобретается:

- 1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство РФ;
- 3) в результате признания гражданином РФ;

4) в результате выбора гражданства РФ при изменении Государственной границы РФ (оптации);

5) в соответствии с международным договором РФ.

В частности, в соответствии с новым основанием «признания» гражданами РФ признаются:

1) лица, являвшиеся гражданами СССР, постоянно проживавшими на территории РФ по состоянию на 6 февраля 1992 года;

2) лица, являвшиеся гражданами СССР, не проживавшие постоянно на территории РФ по состоянию на 6 февраля 1992 года и вернувшиеся для постоянного проживания в РФ, при условии, что они родились в РФ (РСФСР) или хотя бы один из их родителей на день рождения таких лиц являлся гражданином СССР и постоянно проживал на территории РСФСР (РФ);

3) военнослужащие (офицеры, прапорщики, мичманы, военнослужащие, проходившие сверхсрочную службу в Вооруженных Силах РФ, министерствах и ведомствах РФ, имевших войска и воинские формирования, военнослужащие, проходившие обучение в военно-учебных заведениях), которые принесли присягу на верность СССР или РФ и проходили по состоянию на 6 февраля 1992 года службу в воинских частях, находившихся под юрисдикцией РФ и располагавшихся на территориях других государств (в том числе в составе Объединенных Вооруженных Сил СНГ), и входившие в состав их семей на 6 февраля 1992 года их супруги и дети.

4.6. Основания прекращения гражданства Российской Федерации

Основания прекращения гражданства РФ не столь многочисленны. С учетом принципа недопустимости лишения гражданства они фактически сводятся к одному – добровольному выходу. Вместе с тем государство все же не ограничивает здесь социальную практику и предусматривает неисключи-

тельность данного правила, указывая на потенциально возможные иные основания прекращения гражданства.

Рассмотрим основания прекращения гражданства РФ.

1. *Выход из гражданства* является наиболее очевидным вариантом прекращения отношений гражданства. Для выхода из гражданства законом установлены общий и упрощенный порядки. Однако они не сопоставимы с аналогичного названными порядками приобретения гражданства. В данном случае в качестве основы разграничения используется в первую очередь место проживания гражданина РФ. *В общем порядке* решаются дела о выходе из гражданства лиц, проживающих в России. Дела о выходе из российского гражданства граждан России, проживающих за границей, решаются *в упрощенном порядке*.

Упрощенный порядок используется также для решения вопросов о гражданстве детей, если один из родителей имеет гражданство РФ, а другой – является иностранным гражданином, либо единственный родитель которого является иностранным гражданином.

При выходе лица из гражданства РФ государство защищает и свои интересы, а также интересы российского общества. В этой связи *невозможен выход из гражданства лиц:*

- имеющих не выполненное перед Россией обязательство, установленное федеральным законодательством (например, не выплативших налоги);

- привлеченных компетентными органами России в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении которых имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

- не имеющих иностранное гражданство и гарантий его приобретения.

2. *Отмена ранее принятого решения о приобретении гражданства.* Решение о приобретении или прекращении гражданства РФ подлежит отмене в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем:

- 1) подложных документов;
- 2) заведомо ложных сведений;

3) в случае отказа заявителя от принесения присяги.

Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации осуществляется Президентом РФ или иным полномочным органом, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации и принявшими такое решение.

Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке.

Установленный вступившим в законную силу приговором суда факт совершения лицом: 1) хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 205, 2051; ч. 2 ст. 2052; ст. 2053–2055, 206, 208; ч. 4 ст. 211; ст. 281, 2821–2823 и 361 Уголовного кодекса РФ; 2) хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 277–279 и 360 Уголовного кодекса РФ, если их совершение сопряжено с осуществлением террористической деятельности, приравнивается к установлению судом факта сообщения заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ.

3. Иные основания прекращения гражданства РФ соответствуют указанным в предыдущем параграфе. Так, оптация может быть формой приобретения гражданства в случае присоединения к России какой-либо территории и, наоборот, формой утраты гражданства – в случае передачи части территории России иностранному государству.

Как и в предыдущем вопросе нельзя не отметить, что в пока еще не вступившем в юридическую силу Федеральном законе от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» основания прекращения гражданства РФ были скорректированы. В частности, ст. 22 нового Закона установила, что гражданство РФ прекращается по следующим основаниям:

1) добровольное волеизъявление гражданина РФ (выход из гражданства РФ);

2) сообщение заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ, выразившееся в том числе в совершении:

а) преступления (приготовление к преступлению или покушение на преступление);

б) действий, создающих угрозу национальной безопасности РФ;

3) установление факта представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось решение о приеме в гражданство РФ или решение о признании гражданином РФ;

4) иные основания, предусмотренные международным договором РФ, предоставляющим возможность сохранить или изменить гражданство.

Важно отметить, что количество преступлений по обновленному основанию «вследствие совершения преступления» значительно выросло: 64 против 18. В обновленный перечень преступлений, за совершение которых (приготовление к преступлению или покушение на преступление), гражданство РФ может быть прекращено, включены преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, в сфере экономической деятельности, против здоровья населения и общественной нравственности, против правосудия, против порядка управления, против военной службы, против мира и безопасности человечества.

Факт совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности РФ, устанавливается органами федеральной службы безопасности, о чем выносятся заключение. Последнее направляется (вручается) лицу, в отношении которого оно вынесено, а также направляется в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел. В качестве правового последствия, указанное лицо может быть выслано за пределы РФ или выдано другому государству.

Подчеркнем, что рассмотренные нами основания распространяются только на натурализованных граждан РФ.

4.7. Органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации

Органами, ведающими делами о гражданстве РФ, являются:

- 1) Президент РФ;
- 2) федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальные органы;
- 3) федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений и дипломатические представительства и консульские учреждения.

Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» установлены их полномочия, а Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ – порядок действий.

Ключевой фигурой является *Президент РФ*. Согласно п. «а» ст. 89 Конституции РФ Президент РФ решает вопросы гражданства РФ. Во-первых, он непосредственно принимает решения в отношении граждан, приобретающих, восстанавливающих гражданство, выходящих из гражданства в общем порядке¹, а также решения об отмене гражданства. Во-вторых, Президент РФ осуществляет правовое регулирование в указанной сфере: издает указы по вопросам гражданства, утверждает, упомянутый выше порядок рассмотрения вопросов гражданства, а также в гуманитарных целях определяет категории лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство в упрощенном порядке.

Президент РФ также обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве РФ.

В числе органов, оказывающих содействие Президенту РФ в осуществлении его полномочий, присутствует Ко-

¹ Федеральным законом от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» данное положение скорректировано на «принимает решения о приеме в гражданство Российской Федерации в исключительном порядке».

миссия по вопросам гражданства при Президенте РФ¹. Члены комиссии предварительно рассматривают заявления, направленные Президенту РФ. Окончательное решение выносит он сам. Комиссия кроме того обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства по предоставлению политического убежища.

Еще один вспомогательный орган функционирует в рамках Администрации Президента РФ. Это Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан². Данное структурное подразделение Администрации Президента РФ с 2018 года в дополнение к иным своим функциям получило функции упраздненного Управления по вопросам гражданства Администрации Президента РФ. Функции эти сформулированы весьма широко – общее содействие в определении основных направлений государственной политики в области гражданства, а также обеспечение реализации полномочий Президента РФ по вопросам гражданства.

Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальные органы. Этим органом в настоящий момент является Министерство внутренних дел РФ (его структурное подразделение центрального аппарата: главное управление по вопросам миграции), которое, как и Президент РФ, вправе рассматривать заявления по вопросам гражданства и принимает решения о прекращении гражданства.

Кроме того, они активно участвуют во всей процедуре предоставления гражданства или его прекращения: определяют наличие гражданства, принимают заявления, проверяют факты и представленные для обоснования заявлений доку-

¹ Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава: указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 1318 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46, ст. 4570.

² Об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан: указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2018 года № 740 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 52, ст. 8245.

менты, запрашивают дополнительные сведения в органах публичной власти, направляют необходимые документы Президенту РФ (в случае, если решение принимается им).

В части уже принятых решений данные органы: их исполняют, оформляют гражданство РФ, а также осуществляют учет лиц, решение в отношении которых было ими принято, проводят обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию таких лиц.

Федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений и дипломатических представительств и консульских учреждений. Данные органы власти выполняют все те же функции, кроме дактилоскопической регистрации, что и предыдущий. Различие в их полномочиях связано с заявителями: орган по контролю и надзору в сфере миграции занимается лицами, проживающими на территории РФ, а указанный в настоящем пункте – лицами, проживающими за пределами РФ.

Наряду с органами, непосредственно принимающими решения по вопросам гражданства, в указанной процедуре задействованы и иные органы государственной власти. Среди них Федеральная служба безопасности, осуществляющая проверки представленных документов, материалов, а также содержащихся в них сведений, подготавливающая заключения и согласующая материалы, подготовленные в отношении лиц, приобретающих гражданство РФ, а также суды, рассматривающие дела об обжаловании решений указанных ранее полномочных органов.

4.8. Конституционные основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Правовой статус личности, включая в себя такой элемент, как гражданство государства, предполагает и иную ситуацию – его отсутствие как полное (в таком случае индивид признается

апатридом), так и частичное, в том смысле, что он не является гражданином государства пребывания, но вместе с тем имеет возможность подтвердить свою гражданскую принадлежность другому государству (в правовых актах такие лица именуются иностранными гражданами). Правовой статус указанных категорий лиц при вступлении их в правоотношение с РФ практически идентичен, за теми лишь исключениями, которые касаются принудительного возвращения лица в страну своей гражданской принадлежности (в отношении апатридов данные меры не могут быть реализованы по объективным причинам).

В этой связи тема о правовом статусе личности не может считаться раскрытой в полном объеме без определения ключевых положений, касающихся правового статуса иностранных граждан. В Конституции РФ указан основной принцип – они пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами (ч. 3 ст. 62). Отдельные исключения допускаются на основании законов. Среди них:

- особенности избирательных прав и права на участие в референдуме;
- ограничения передвижения на территории РФ (для отдельных территорий требуется специальное разрешение);
- особенности осуществления (с учетом квот) или запреты на осуществление (например, муниципальная служба) некоторых видов деятельности и др.

Правовым актом, развивающим конституционные положения о правовом статусе иностранных граждан в РФ, является принятый в 2002 году федеральный закон¹ с аналогичным наименованием. Данный правовой акт предусматривает для иностранных граждан, находящихся на территории РФ, установление трех различных в своем содержании, основаниях и сроках приобретения правовых режимов:

- *временное пребывание*, документально подтверждающееся визой, миграционной картой, временным удостоверением

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ // Российская газета. 2002. 31 июля.

личности лица без гражданства, свидетельством о рассмотрении ходатайства о признании беженцем, удостоверением беженца, свидетельством о предоставлении временного убежища. Допускается и отсутствие каких-либо дополнительных документов при наличии соответствующего международного договора. Сроки пребывания также могут различаться в зависимости от оснований пребывания: могут быть установлены визой, сроком действия разрешения на работу, иных документов. Наиболее универсальное правило здесь может быть названо в отношении лиц, пребывающих в безвизовом порядке. Срок их пребывания составляет 90 дней;

– *временное проживание* допускается с учетом квоты, ежегодно устанавливаемой Правительством РФ. Срок такого проживания может быть установлен до трех лет. Закон предусматривает и проживание, не обусловленное квотой, например, для несовершеннолетних детей иностранных граждан, временно проживающих в РФ.

Иностранный гражданин для получения разрешения на временное проживание проходит медицинское освидетельствование, подтверждает владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ, а в случае получения соответствующего разрешения проходит обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию.

Временно проживающий ежегодно подтверждает свое проживание в РФ и доходы за очередной год;

– *постоянное проживание* часто именуется по аналогии с подтверждающим документом «видом на жительство», который выдается по общему правилу прожившему в РФ не менее одного года на основании разрешения на временное проживание, а также в иных предусмотренных законом случаях (например, признанному носителем русского языка). Сроки выдачи вида на жительство различаются: десять лет, на время действия разрешения на работу, бессрочно и др.

Постоянно проживающий также ежегодно подтверждает свое проживание в России и доходы за очередной год.

Иностранный гражданин в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания

(проживания) в РФ подлежит депортации (принудительной высылке).

4.9. Конституционные основы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации

Ст. 63 Конституции РФ предусматривает лишь возможность предоставления иностранным гражданам политического убежища, которое будет рассмотрено в следующем параграфе. Вместе с тем международные акты, подписанные РФ (Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 года, подписанная СССР в 1967 году), предопределили создание внутреннего законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах еще до принятия Конституции РФ в 1993 году. Это:

– Закон РФ от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»¹;

– Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах»².

Две указанные категории различаются в соответствии со своей гражданской принадлежностью: вынужденные переселенцы – граждане того же самого государства, на территории которого они вынуждены изменить свое место жительства, беженцы – лица, не являющиеся гражданами РФ.

Общие границы их взаимоотношений с РФ предопределены статусами гражданина, иностранного гражданина и лица без гражданства.

Вместе с тем данные категории традиционно объединяются в виду схожести причин, вынудивших их изменить место своего пребывания. Для беженцев это опасения стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания,

¹ Российская газета. 1995. 28 декабря.

² Там же. 1997. 3 июня.

гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Для вынужденных переселенцев – уже совершенное насилие или опасения также подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

В силу этих причин наряду с иными гражданами и иностранными гражданами, находящимися на территории РФ, данных лиц следует рассматривать как менее защищенную категорию. Именно этот факт и предопределил их особый правовой статус, предусмотренные законом дополнительные гарантии защиты.

Вынужденным переселенцам принадлежат права, преимущественно касающиеся изменения места проживания:

- самостоятельно выбирать место жительства в РФ;
- проживать в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;
- получать содействие в обеспечении проезда и провоза багажа к новому месту жительства;
- невозвращения против его воли на территорию (в населенный пункт), которую он покинул.

Перечень прав беженцев гораздо шире, так как они изначально являются иностранными гражданами и в меньшей степени, по сравнению с вынужденными переселенцами, связаны с РФ, как следствие – перечень их прав подлежит расширению. Беженцы имеют права:

- на информационное содействие (предоставление информации, услуг переводчика, помощи в оформлении документов, содействие в получении сведений о родственниках);
- в области передвижения (обеспечение проезда и провоза багажа к месту пребывания, свободные выезд и въезд на территорию РФ, выезд на место жительства в иностранное государство или возвращение в государство своей гражданской принадлежности);

- социальной сфере (получение питания, пользование коммунальными услугами в центре временного размещения, пользование предоставляемым им жилым помещением);
- сфере обеспечения безопасности (право на охрану).

Беженцы также могут обратиться с заявлением о предоставлении им права постоянного проживания на территории РФ или гражданства РФ.

Кроме того, беженцы обладают следующими правами, реализующимися для них наравне с гражданами РФ:

- на медицинскую помощь;
- содействие в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве;
- работу по найму или предпринимательскую деятельность;
- социальную защиту, в том числе социальное обеспечение;
- участие в общественной деятельности;
- содействие в устройстве детей в государственные или муниципальные образовательные организации.

Иные права могут быть предусмотрены федеральным и региональным законодательством, а также международными договорами РФ.

Дополнительные обязанности указанных категорий лиц связаны преимущественно с предоставленными им правами. Так, для вынужденных переселенцев и беженцев установлена обязанность соблюдать порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, в том числе обязанность выполнения установленных требований санитарно-гигиенических норм проживания.

Для беженцев установлены обязанности:

- своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания;
- сообщать в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, об изменении гражданства (в течение семи дней);

– сообщать о намерении переменить место пребывания на территории РФ либо выехать на место жительства за пределы территории РФ.

Особо оговорены обязанности, связанные с постановкой указанных категорий населения на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних, а также по прохождению переучета.

Решения о признании лиц вынужденными переселенцами или беженцами принимаются соответствующим территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел либо самим федеральным органом (если лицо, претендующее на статус беженца, находится за пределами РФ).

Статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет (может быть продлен), для беженцев срок не установлен.

4.10. Порядок предоставления политического убежища в России

Конституция РФ предусматривает возможность предоставления политического убежища (ст. 63). Особенности его предоставления урегулированы Указом Президента РФ¹, принятым в 1997 году и с тех пор претерпевшим лишь незначительные изменения.

Политическое убежище предоставляется лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения. При этом важно, что данные убеждения не должны про-

¹ Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: указ Президента РФ от 21 июля 1997 года № 746 // Российская газета. 1997. 29 июля.

тиворечить демократическим принципам, признанным мировым сообществом, и нормам международного права.

Полномочиями по вопросу о предоставлении политического убежища наделен Президент РФ. При этом законом установлено, что соответствующие решения принимаются им «с учетом государственных интересов». В дальнейшем лицу выдается удостоверяющее факт предоставления политического убежища свидетельство, на основании которого оформляется вид на жительство.

Особого правового статуса, сравнимого со статусом беженцев (то есть специально оговоренного дополнительного объема прав), лицо, получившее политическое убежище, не получает. В Указе Президента РФ используется весьма краткая формулировка – использование прав и свобод наравне с гражданами РФ с учетом запретов, установленных для иностранных граждан.

Законом предусмотрены ситуации утраты права на предоставленное ранее политическое убежище:

- возвращение лица в страну гражданской принадлежности или страну обычного местожительства;
- выезд на жительство в третью страну;
- добровольный отказ от политического убежища;
- приобретение гражданства РФ или гражданства другой страны.

В этих ситуациях право утрачивается автоматически. Ряд других оснований влечет лишение лица предоставленного ранее политического убежища после принятия соответствующего решения должностным лицом. Среди них:

- государственная безопасность;
- осуществления этим лицом противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций деятельности;
- совершение лицом преступления (приговор вступил в силу).

Таким образом, анализ нормативного правового регулирования по указанному вопросу позволяет говорить, что, с одной стороны, институт политического убежища близок к институту беженцев, является их частным случаем (угроза

преследования именно за политические убеждения). С другой стороны, особенности предоставления указанного статуса (критерии, уполномоченный орган) свидетельствуют об исключительности применения указанных норм, в отличие от предоставления статуса беженцев.

ЛЕКЦИЯ 5. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 5.1. Понятие основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина.
- 5.2. Классификация конституционных прав и свобод человека и гражданина.
- 5.3. Личные (гражданские) права и свободы.
- 5.4. Политические права и свободы.
- 5.5. Экономические права и свободы.
- 5.6. Социальные права и свободы.
- 5.7. Культурно-творческие права и свободы.
- 5.8. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина.
- 5.9. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.
- 5.10. Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации.
- 5.11. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

5.1. Понятие основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина

Российское законодательство и правоприменительная практика по правам человека претерпевает в последнее время существенные изменения, направленные на утверждение реального воплощения конституционных прав и свобод в политико-правовом пространстве России.

Понятие *право человека* традиционно обозначается как мера возможного поведения лица, закрепленная в правовой

норме. Это та мера свободы, которая объективно возможна для личности на конкретном историческом этапе развития общества. В пределах этой формально закрепленной свободы осуществляется самоопределение и самоактуализация личности, устанавливаются условия реального пользования социальными благами в различных сферах политической, экономической, социально-культурной и личной жизни.

В конституционном праве и конституционной практике понятия «человек» и «личность» употребляются как синонимы, носят собирательный и обобщающий характер и подчеркивают наличие определенной связи между индивидом и государством, отличающейся взаимными правами и ответственностью. Поэтому права и свободы человека и личности – совпадающие по содержанию и объему понятия.

Свобода человека (как субъективное право) понимается как закрепленное в правовой норме отсутствие каких-либо ограничений и стеснений в чем-либо. Другими словами, получается, что между правами человека и свободами человека разницы нет. Действительно, отсутствие существенных отличий объясняется традициями, привычкой что-то одно называть правом, а иное – свободой. В то же время в науке есть точка зрения, что между правом человека и свободой человека разница все же есть: праву корреспондирует определенный круг субъектов, обязанных реализовать данное право (например, праву на медицинское обеспечение корреспондирует система здравоохранения в виде врачей и медсестер), а свободе – неопределенный круг субъектов, обязанных не препятствовать реализации данной свободы (например, свобода передвижения реализуется без помех с чьей либо стороны, если, конечно, нет нарушения закона).

Основные права и свободы занимают центральное место в системе всех прав и свобод и выступают определенным критерием конституционности деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти.

Рассмотрение института прав и свобод человека в конституционном праве в большей степени связано с его содержанием, то есть теми конкретными правами и свободами, кото-

рыми наделены индивиды. Внутри этого института содержатся неисчерпаемые возможности для классификации. Соотнесение тех или иных прав с отдельными группами позволяет наиболее полно раскрыть правовой статус личности, которой принадлежат те или иные права.

5.2. Классификация конституционных прав и свобод человека и гражданина

Основной традиционной классификацией конституционных прав и свобод человека и гражданина является классификация по содержанию.

1. По содержанию права и свободы подразделяются на пять групп: личные (гражданские); политические; экономические; социальные; культурно-творческие.

2. Права и свободы делятся на права человека и права гражданина. Права человека – это такие права, которые принадлежат каждому человеку независимо от его гражданской принадлежности. Что же касается прав гражданина – ими наделены только те лица, которые состоят с государством в отношении гражданства. Во многих статьях Конституции РФ (ст. 26–29, 39–46) используются обезличенные формулировки, например, «каждый», «всякий», «никто». Это значит, что эти статьи содержат права человека, то есть кроме прав граждан Российской Федерации, также права принадлежат иностранцам и лицам без гражданства. Вместе с тем отдельные права, зафиксированные в статьях Конституции РФ с формулировками «гражданин», «граждане», касаются они только граждан Российской Федерации.

3. По составу субъекта прав и свобод: индивидуальные и коллективные права и свободы. Если некоторые индивидуальные права могут осуществляться коллективно (например, право на обращение в органы власти), то коллективные права индивидуально осуществлены быть не могут (право на публичные мероприятия – митинги, шествия, демонстрации и т. д.).

4. По объему права и свободы подразделяются на основные и дополнительные. Дополнительные права и свободы вытекают из основных, конкретизируют, детализируют основные, то есть являются производными от основных прав и свобод. Например, основное право – право участвовать в управлении делами государства и общества. Отсюда вытекают дополнительные права:

- право участвовать в отправлении правосудия;
- право избирать и быть избранным;
- право на равный доступ к государственной службе и др.

5. По возможности ограничения права и свобод: абсолютные и относительные. Абсолютные права и свободы не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах, они не могут быть ограничены даже в условиях военного и чрезвычайного положений (их перечень дан в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ). Относительные права и свободы могут ограничиваться в случаях, предусмотренных законом.

Важно, что единство конституционного института прав и свобод человека и гражданина означает недопустимость их деления на более или менее значимые. Они неделимы. Полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав.

5.3. Личные (гражданские) права и свободы

Гражданские права и свободы охватывают фундаментальные аспекты свободы, выражают гуманистические основы жизни общества, защищают пространство личной жизни человека, индивидуальную свободу от вмешательства извне¹.

Конституционное закрепление личных (гражданских) прав и свобод в РФ – это законодательное признание социальной значимости личной свободы, развития человеческой

¹ См.: Основы государства и права / под ред. О. Е. Кутафина. Москва, 1994. С. 70.

индивидуальности, возможности выбора различных форм организации личной жизни и т. д.

Рассмотрим основные личные (гражданские) права, закрепленные в Конституции РФ.

Право на жизнь (ст. 20). Этому праву человека отдается неоспоримое преимущество, поэтому оно помещено на первое место в Конституции РФ. Как бы ни были важны другие права, все они утрачивают смысл и значение в случае гибели человека. Право на жизнь – неотъемлемое естественное свойство индивидуума, вытекающее из социальных условий и природы личности.

В соответствии с этим правом никто не может быть произвольно лишен жизни. Однако в ч. 2 ст. 20 Конституции РФ установлено, что человек может быть лишен жизни на законных основаниях – в результате применения к нему высшей меры наказания в виде смертной казни за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей.

Фактически смертная казнь не применялась в нашем государстве ни разу. Изначально причиной тому было отсутствие равных правовых гарантий рассмотрения дела судами с участием присяжных заседателей (не во всех субъектах Федерации они были учреждены). С течением времени в стране, по мнению Конституционного Суда РФ, сформировались устойчивые гарантии права не быть подвергнутым смертной казни¹. Сложившуюся сейчас ситуацию по вопросу о приме-

¹ О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»: определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р // Российская газета. 2009. 27 ноября.

нии смертной казни характеризуют как мораторий. В случае привлечения лица к ответственности, предполагающей назначение наказания в виде смертной казни, такое наказание заменяется пожизненным лишением свободы¹.

Право на достоинство (ст. 21). Достоинство – неотъемлемое свойство человека как высшей ценности, принадлежащее ему независимо от того, как он сам и окружающие люди воспринимают и оценивают его личность. Достоинство любого человека подлежит защите независимо от его действительной социальной ценности. Обеспечить достоинство человека – значит относиться к нему как к равноправному субъекту, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ) и спорить с государством в лице его органов².

Охранительные нормы, предусматривающие ответственность за нарушения права на достоинство, предусмотрены как уголовным законодательством (например, ст. 116, 1281 Уголовного кодекса РФ), так и правилами о защите нематериальных благ, путем истребования денежной компенсации нанесенного морального вреда (ст. 151, 1100 Гражданского кодекса РФ). При этом к нарушениям этого права может относиться максимально широкий перечень деяний: пытки, насилие, другое жестокое обращение и наказание, несогласованные с лицом медицинские, научные или иные опыты.

Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22). Это право означает свободу человека, право самостоятельно определять свои поступки, располагать собой. В институт неприкосновенности включается как физическая неприкосновенность (жизнь, здоровье человека), так и мо-

¹ По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. А. Филимонова: постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 2014 года № 16-П // Российская газета. 2014. 4 июня.

² См.: По делу о проверке конституционности статей 220¹ и 220² Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна: постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 года № 4-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 19, ст. 1764.

ральная неприкосновенность (достоинство, честь). Большую группу правовых средств, обеспечивающих право на свободу и личную неприкосновенность, составляют нормы уголовного, административного, гражданского и иного законодательства, устанавливающие ответственность за посягательство на это право. Так, на защиту свободы направлены, в частности, ст. 126 Уголовного кодекса РФ (похищение человека), ст. 127 Уголовного кодекса РФ (незаконное лишение свободы), ст. 128 Уголовного кодекса РФ (незаконное помещение в психиатрический стационар), на защиту жизни человека – ст. 105–110 Уголовного кодекса РФ, на защиту его здоровья – ст. 111–125 Уголовного кодекса РФ, на защиту половой свободы – ст. 131–135 Уголовного кодекса РФ.

Свобода и личная неприкосновенность может быть ограничена только компетентными государственными органами и только в установленном законом порядке. Часть 2 ст. 22 Конституции РФ устанавливает, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному разрешению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24). *Частная жизнь* – это те сведения о личной жизни человека, которые он в силу своей свободы не желает делать достоянием других людей. Неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны означает, что никто без согласия и разрешения гражданина не вправе вмешиваться в личную и семейную жизнь, ограничивать его супружеские, родственные, интимные и иные проявления индивидуальной активности. Часть 1 ст. 24 Конституции РФ также устанавливает, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается.

Ограничения указанного права предусмотрены законодательством РФ¹ и связываются с правоохранительной деятель-

¹ См., например: О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ // Российская газета. 2011. 8 февраля.

ностью (расследование совершенных этими лицами преступлений, обеспечение права граждан и всего общества на безопасность и др.).

Право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23). Это право тесно связано с правом на неприкосновенность частной жизни и означает, что никто не может без согласия человека знакомиться с его перепиской, почтово-телеграфной корреспонденцией, прослушивать и фиксировать телефонные и иные разговоры. Статья 138 УК РФ предусматривает ответственность за нарушение данного конституционного права.

Ограничение права на тайну переписки, почтовые телеграфные или иные сообщения допускается только на основании судебного решения в связи с обстоятельствами, которые предусмотрены в уголовно-процессуальном законодательстве.

Право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека (ч. 2 ст. 24). Указанные документы и материалы включены в более широкое понятие «информация». Правила обращения с ней варьируются в зависимости от категории такой информации. Некоторые сведения в соответствии с законодательством находятся в открытом доступе, некоторые сведения, касающиеся прав и свобод отдельной личности, предоставляются субъектам права в особом порядке. Указанные нормы определены Федеральным законом от 27 июля 2006 года «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹. Нарушение данного права путем отказа в предоставлении информации, повлекшее причинение вреда правам и свободам личности, влечет уголовную ответственность (ст. 140 Уголовного кодекса РФ). В иных случаях возможно административная ответственность (ст. 5.39 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448.

Право на неприкосновенность жилища (ст. 25) означает, что никто не вправе проникать в жилище, то есть входить в него, находиться там помимо воли (без согласия) проживающих в нем лиц. Неприкосновенность распространяется как на само жилище, так и на все предметы и документы, находящиеся внутри него, а также на всю информацию, которая в этом помещении передается. За нарушение данного конституционного права установлена уголовная ответственность в соответствии со ст. 139 Уголовного кодекса РФ.

В определенных случаях, установленных федеральным законом, на основании судебного решения такое проникновение в жилище возможно. Этого требуют порой интересы правосудия, задачи защиты основ конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение безопасности и некоторые другие обстоятельства. Случаи, в которых допускается проникновение в жилище, определены федеральным законодательством, например, в Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»¹ (ст. 15).

Ограничение конституционного права граждан на неприкосновенность жилища допускается согласно ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»², например, при проведении на основании судебного решения оперативно-розыскных мероприятий в связи с получением информации о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния.

Уголовно-процессуальный закон РФ предусматривает возможность принудительного проникновения в жилище для выполнения целого ряда следственных и иных процессуальных действий: выемки, обыска, наложения ареста на имущество, осмотра места происшествия или помещения.

Право на определение и указание своей национальной принадлежности (ч. 1 ст. 26). *Национальность* – это принадлежность человека к определенной этнической общности

¹ Российская газета. 2011. 8 февраля.

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 33, ст. 3349.

людей, отличающейся особенностями языка, культуры, психологии, традиций, обычаев, образа жизни.

Под установленным правом каждого человека определять и указывать свою национальную принадлежность понимается право свободно, без принуждения осуществлять выбор своей национальной принадлежности, право указывать либо не указывать в документах, в ходе опросов свою национальность. Кроме того, запрещается всякое принуждение к определению и указанию кем-либо своей национальной принадлежности.

Право на пользование родным языком (ч. 2 ст. 26). Это неотъемлемое право каждого человека в РФ. Каждый может пользоваться своим родным языком, где бы он ни находился, имеет равные языковые права независимо от происхождения, социального и имущественного положения, пола, образования, места проживания и т. д.

Конституционные гарантии прав личности в языковой сфере, предусмотренные ч. 2. ст. 26 Конституции РФ, необходимо рассматривать в единстве с другими конституционными положениями: о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от языка (ч. 2 ст. 19), о праве республик устанавливать свои государственные языки, о гарантировании всем народам России права на сохранение родного языка (ст. 68).

На обеспечение использования государственного языка РФ на всей территории России, обеспечение права граждан РФ на пользование государственным языком РФ, защиту и развитие языковой культуры направлен Федеральный закон от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ «О Государственном языке Российской Федерации»¹.

Человек свободен и в языке творческой деятельности. Он вправе писать стихи и прозу, научные и публицистические произведения, заниматься театральной и концертной деятельностью на любом удобном для него языке.

Возможность пользоваться услугами переводчика в процессуальных действиях, а также право выступать в суде на родном языке гарантируются лицам, участвующим в деле и

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 23, ст. 2199.

не владеющим языком или языками, на которых ведется судопроизводство в органах правосудия или производство по делам в правоохранительных органах.

Право свободно передвигаться, выбирать место проживания и жительства, выезжать за пределы РФ (ст. 27). Это право может быть раскрыто с нескольких сторон. Во-первых, государство не должно устанавливать излишних, не обоснованных интересами национальной безопасности ограничений на перемещение по своей территории и выезд за ее пределы. Так, обоснованными следует признать ограничения, связанные с доступом на закрытые административно-территориальные образования, либо ограничения выезда за пределы РФ лица, имеющего допуск к совершенно секретным сведениям или уклоняющегося от исполнения наложенных судом обязательств. Во-вторых, на государстве лежит обязанность содействовать реализации данного права. Установление понятных правил¹ о различных правовых режимах нахождения на территории государства, определение правил внутренней и внешней миграции стимулирует эти процессы, способствует экономическому и социальному развитию.

Свобода совести, вероисповедания (ст. 28) является следствием установления светского характера государства. *Свобода совести* означает право человека верить в Бога или не верить в него, то есть быть атеистом. *Свобода вероисповедания* означает беспрепятственную возможность каждого принадлежать к какой-либо религии, церкви, концессии и свободную деятельность образуемых верующими религиозных объединений. С 1997 года особенности реализации указанного права установлены федеральным законом². Законом также определены ограничения на деятельность тех религиозных объединений, которые своей целью видят достижение

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 // Российская газета. 1993. 10 августа.

² О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ // Российская газета. 1997. 1 октября.

антиконституционных ценностей. Лица, воспрепятствующие осуществлению права на свободу совести и вероисповедания, несут уголовную ответственность (ст. 148 УК РФ).

Свобода мысли и слова (ч. 1–3 ст. 29). Этим самым провозглашается и гарантируется духовная, творческая свобода – свобода мнений, убеждений, их беспрепятственное гласное выражение. Свобода мысли и слова означает не только возможность их беспрепятственного выражения, но и недопустимость к принуждению их выражения или отказу от них (ч. 3 ст. 29 Конституции РФ).

Часть 2 ст. 29 Конституции РФ формулирует виды злоупотребления свободой мысли и слова и соответственно их ограничивает: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Основанные на Конституции РФ конкретные запреты, касающиеся злоупотреблений свободой слова, и соответствующие им меры ответственности предусмотрены в статьях Уголовного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях. Так, в Уголовном кодексе РФ установлена ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280), к развязыванию агрессивной войны (ст. 354), за клевету и оскорбление (ст. 129, 130, 298), незаконное распространение и рекламирование порнографических предметов (ст. 228). Статья 152 Гражданского кодекса РФ предусматривает право гражданина требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство, деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности.

Право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29). Данное право является элементом свободы мысли и слова. В указанной норме перечислены действия, связанные с информацией, которые могут осуществ-

ляться личностью. Здесь же установлено ограничение на действия с информацией, составляющей государственную тайну.

Часть 5 ст. 29 Конституции РФ устанавливает свободу деятельности средств массовой информации и запрещает цензуру. Особо законодатель регулирует свободу слова в части их публичного распространения: в начале XXI века с развитием информационных технологий «слово» стало оружием. В этой связи уголовное законодательство было дополнено нормами, предусматривающими ответственность за публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной информации по ряду вопросов. Например, «об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан...» (ст. 207¹ Уголовного кодекса РФ с 2020 г.); «об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан...» (ст. 207³ Уголовного кодекса РФ с 2022 г.).

Свобода мысли и слова и право на информацию относятся как к личным, так и политическим правам и свободам и являются в этой связи пограничными.

5.4. Политические права и свободы

Политические права и свободы раскрывают социальные позиции личности по отношению к исполнительной власти, уровень ее политической свободы, возможность участия в политических процессах, происходящих в обществе. Политические права и свободы представляют собой обеспечиваемые организационными и юридическими гарантиями возможности граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами. Политические права и свободы различаются по способу привлечения граждан к осуществлению государственной власти. В зависимости от этого политические права и свободы имеют своим назначением:

– *во-первых*, непосредственное участие граждан в управлении государственными и общественными делами, в обсуж-

дении и принятии законов и решений общего государственного и местного значения;

– *во-вторых*, способствуют развитию и политической активности и самостоятельности граждан, обеспечивают удовлетворение политических интересов граждан;

– *в-третьих*, гарантируют гражданам доступ к государственным должностям без каких-либо различий, за исключением специальных требований, установленных законом.

Рассмотрим основные политические права и свободы, закрепленные в Конституции РФ.

Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30) предоставляет лицам, находящимся на территории РФ возможность создавать группы, объединенные общими интересами и целями. При этом данное право реализуется на основе принципа добровольности. Человек наделен правом не причислять себя ни к каким объединениям, более того, принуждение к участию в объединении недопустимо.

Законом установлены особенности реализации данного права. Так, Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ установлены формы общественного объединения: организация, движение, фонд, учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия. С точки зрения реализации политических прав граждан акцент следует сделать на последней. Ведь к непосредственной цели деятельности политических партий относится организация участия граждан в политической жизни, предоставление возможности гражданам выражать свою политическую волю.

Конституционная норма детализирует право на объединение, уточняя, что к нему относится возможность создавать профсоюзы. Эти субъекты также наделены правом взаимодействовать с государством, но лишь в одном направлении – в сфере разработки государственных программ в интересах защиты социально-трудовых прав граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами.

¹ Российская газета. 1995. 25 мая.

Право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31). Механизм реализации конституционного права на свободу манифестаций в России регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹. Посредством осуществления данного права граждане выражают коллективное мнение по различным вопросам общественной и государственной жизни, привлекают к ним внимание населения, государственных органов, общественных объединений, защищают и поддерживают какие-либо социально значимые инициативы. Однако осуществление этого права не должно нарушать права и свободы других лиц. Запрещается использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти, для пропаганды войны и насилия.

Право участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32). Участие в ведении государственных дел представляет собой одно из основных прав человека, которое осуществляется посредством выборов, референдумов, через местное самоуправление и др. Статья 32 Конституции РФ перечисляет ряд политических прав граждан РФ, путем реализации которых осуществляются разные формы участия в управлении делами государства. Рассмотрим их более подробно.

Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32). Право избирать возникает у граждан с 18 лет (согласно ст. 60 Конституции РФ). Право избирать включает в себе возможность принимать решение по формированию различных органов государственной власти. Право быть избранным означает возможность осуществлять деятельность в составе органов государственной власти и местного самоуправления. Конституция РФ в некоторых случаях определяет возраст, с наступле-

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 25, ст. 2485.

нием которого возможно осуществление права быть избранным (ч. 2 ст. 81, ч. 1 ст. 97).

Реализация избирательных прав граждан регламентируется текущим законодательством о выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, которое составляют федеральные законы и законы субъектов РФ.

Часть 3 ст. 32 Конституции РФ определяет правовые основания ограничения в обладании избирательным правом. Это относится к лицам, признанным судом недееспособными, а также содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда.

Следует помнить, что это ограничение не распространяется на лиц, содержащихся под стражей в следственном изоляторе или аналогичных местах: подозреваемых, обвиняемых, подсудимых.

Право участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32). Это право выражается в возможности быть присяжным заседателем (ч. 4 ст. 123 Конституции РФ), право на назначение на должность судьи (ст. 119 Конституции РФ), право быть народным заседателем, арбитражным заседателем. При этом для реализации указанных прав гражданину государства надлежит соответствовать определенным требованиям. Минимальные из них касаются присяжных заседателей (возраст, дееспособность, отсутствие судимостей и наркологической зависимости и пр.), более строгие для остальных, в том числе наличие «безупречной репутации».

Право на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32). Равный доступ граждан к государственной службе есть одновременно и конституционное право (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), и один из принципов государственной службы (ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹). Он означает, что при поступлении на государственную службу все кандидаты рассматриваются на равных условиях, учитываются их профессиональные качества и исключается

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. ст. 2063.

любое другое дифференцирование. Эти же правила справедливы и для муниципальной службы.

Право граждан РФ обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Реализация рассматриваемого конституционного права предусмотрена в Федеральном законе от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹.

В соответствии со ст. 4 указанного Закона ***обращение гражданина*** – это «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления».

Значение этого права состоит в возможности для граждан продолжать воздействие на сформированные ими органы публичной власти. Эти структуры в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть обращения, принять по ним решения и дать ответ в установленный законом срок.

5.5. Экономические права и свободы

Экономические права и свободы в своей основе связаны с правом собственности, охватывают свободу человеческой деятельности в сфере производства, обмена, распределения и потребления товаров и услуг.

Систему экономических прав и свобод в Конституции РФ образуют следующие права и свободы.

Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности (ч. 1 ст. 34). Под *предпринимательской* понимается деятельность, направленная на извлечение прибыли. При этом уже на конституционном уровне за-

¹ Российская газета. 2006. 5 мая.

кладываются первые запреты в отношении такой деятельности – запрет на монополизацию¹ (злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением), за исключением естественных монополий², и запрет недобросовестной конкуренции (путем дискредитации, введения в заблуждение, некорректного сравнения и др.).

Право на частную собственность (в том числе и на землю) и ее наследование (ст. 35, 36). Право частной собственности и его охрана предполагает право человека самому или совместно с другим лицом (физическим или юридическим) создавать в установленном законом порядке хозяйственные предприятия. Лишить имущества можно только по решению суда. Кроме того, принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Тем самым запрещается насильственная *национализация* (обращение в государственную собственность имущества) и *реприватизация* (возврат в частную собственность государственной, возникшей в результате проведенной ранее национализации) без компенсации.

В соответствии со ст. 36 Конституции РФ любой гражданин в порядке и на условиях, определенных законодательством, вправе иметь в частной собственности земельные участки. Это же право касается объединений граждан. Возникновение права частной собственности на землю не ставится в зависимость от ее назначения. Однако в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ подчеркивается, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются Земельным кодексом РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

¹ О защите конкуренции: федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

² О естественных монополиях: федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 34, ст. 3426.

Право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37). Данное право свидетельствует о свободе личности в выборе рода своей деятельности. При этом государство не обязано обеспечить получение работы по избранной профессии, роду деятельности и не гарантирует гражданину право на занятие конкретной должности¹.

Это право дополняется запретом на принудительный труд (ч. 2 ст. 37 Конституции РФ). Но и последнее не универсально: понятием «принудительный или обязательный труд» не охватываются некоторые виды работ, которые хотя и производятся не по добровольному волеизъявлению, но в силу своего особого характера и общественной значимости требуют государственного вмешательства в процесс их организации (ст. 4 Трудового кодекса РФ).

Право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ч. 3 ст. 37). Данное право также дополняет предыдущее и может быть рассмотрено на стыке экономических и социальных прав. Закон не просто гарантирует возможность трудиться, но и защищает трудящихся, устанавливая особенно-

¹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова Бориса Михайловича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 февраля 1996 года № 4-О. Доступ из СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 10.01.2022); Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Францына Валерия Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 статьи 32 и пункта 11 статьи 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 322-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 2; По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений статьи 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части третьей статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 года № 1-О // Собрание законодательства РФ. 2005. № 10, ст. 899.

сти охраны труда (систему сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности). Безопасные условия труда, которые обязан установить работодатель, – условия труда, при которых воздействие на работающих вредных или опасных производственных факторов исключено либо уровни их воздействия не превышают установленные нормативы.

Право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного минимального размера оплаты труда (ч. 3 ст. 37). Рассмотрим первую часть указанного права – трудовое законодательство наряду с общей нормой, запрещающей дискриминацию в сфере труда (ст. 3 ТК РФ), содержит специальный запрет на установление необоснованных различий при определении и изменении условий оплаты труда (ч. 2 ст. 132 ТК РФ). Размер заработной платы должен зависеть только от объективных критериев, применяемых ко всем работникам без исключения. Трудовое законодательство также запрещает какое бы то ни было понижение размеров оплаты труда работников в зависимости от пола, возраста, расы, принадлежности к общественным объединениям.

Второй элемент права – механизм установления минимального размера оплаты труда. В соответствии с трудовым законодательством месячная оплата труда работника, отработавшего полностью определенную на этот период норму рабочего времени и выполнившего свои трудовые обязанности, не может быть ниже установленного минимального размера оплаты труда. В России принят Федеральный закон¹, устанавливающий минимальный размер оплаты труда (МРОТ) на очередной год. Документ действует с 2000 года, а установление нового МРОТ государством влечет изменение статьи 1 указанного закона (на начало 2023 года МРОТ составляет 16 242 рублей в месяц).

Право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37) возлагает дополнительные обязательства на государство разрабатывать меры поддержки населения в указанном вопросе (например, бесплатное содействие в подборе подходящей работы и тру-

¹ О минимальном размере оплаты труда: федеральный закон от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ // Российская газета. 2000. 21 июня.

доустройстве при посредничестве органов службы занятости). Многие из них указываются в специальном федеральном акте – Законе РФ от 19 апреля 1991 года № 1032-І «О занятости населения в Российской Федерации»¹, а его глава II устанавливает права граждан в области занятости.

Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры (ч. 4 ст. 37). Чаще всего данное право приравнивают к праву на забастовку. Однако последнее является лишь элементом первого. Порядок разрешения трудовых споров предусмотрен трудовым законодательством: индивидуальных – гл. 60 Трудового кодекса РФ, коллективных – гл. 61. Дополнительное регулирование предусмотрено гражданским и гражданско-процессуальным законодательством.

Одна из крайних мер воздействия трудящихся на работодателя – забастовка – временный добровольный отказ работников от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора (ст. 398 Трудового кодекса РФ). Трудовой кодекс РФ развивает положение Конституции РФ относительно права на забастовку в ст. 409–417, в которых объясняется, что такое забастовка, как ее объявить, об органе, возглавляющем забастовку, об обязанностях сторон коллективного трудового спора в ходе забастовки, о незаконных забастовках и т. д.

Следует понимать, что при регламентации права на забастовку должно осуществляться необходимое согласование между защитой профессиональных интересов, средством которой является забастовка, и соблюдением общественных интересов, которым она способна причинить ущерб и обеспечение которых – обязанность законодателя².

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 18, ст. 566.

² См.: По делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 года «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» (в редакции от 20 мая 1991 года) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой Профсоюза летного состава Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 1995 года № 5-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1976.

5.6. Социальные права и свободы

Социальные права и свободы – это гарантированные возможности пользования материальными и духовными благами для удовлетворения потребностей человека в социальной сфере.

Право на отдых (ч. 5 ст. 37). Данное право в законодательстве детализируется посредством установления максимальной продолжительности рабочего времени в неделю (с соответствующим еженедельным непрерывным отдыхом), перечня выходных и праздничных дней, а также путем закрепления права на ежегодный оплачиваемый отпуск. В соответствии с Трудовым кодексом РФ эти три категории, дополненные отдыхом (перерывом) в течение рабочего дня, раскрывают содержание понятия «*время отдыха*». В эти периоды работник свободен от исполнения трудовых обязанностей (ст. 106 ТК РФ).

Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39). *Социальное обеспечение* – это участие общества в содержании тех своих членов, которые по не зависящим от них причинам не имеют достаточных средств к существованию. В указанном праве человека перечислены условия, наступление которых является основанием для социального обеспечения. Однако этот перечень не является исчерпывающим, и социальное обеспечение может предоставляться в иных случаях, установленных законом (пребывание в отпуске по уходу за ребенком, приобретение статуса безработного и др.).

В целях наиболее эффективной поддержки незащищенных категорий лиц государство, помимо того, что само создает и гарантирует систему социального обеспечения, также поддерживает начинания в указанной сфере со стороны организаций и самих граждан, поощряет добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (ч. 3 ст. 39 Конституции РФ).

Право на жилище (ст. 40). Это одно из самых необходимых жизненных благ. Статья 40 Конституции РФ содержит ряд конституционных гарантий этого права.

Во-первых, никто не может быть произвольно лишен жилища.

Во-вторых, органами государственной власти и местного самоуправления поощряется жилищное строительство, создаются условия для осуществления этого права.

В-третьих, предоставляется жилище малоимущим и другим категориям граждан, указанным в законе, бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными нормами.

Реализация большинства из полномочий государства в указанной сфере, а также права и обязанности субъектов жилищных правоотношений установлены специальным кодифицированным нормативным правовым актом – Жилищным кодексом РФ.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Целями реализации указанного права являются профилактика заболеваний, сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи. Основные положения, касающиеся системы охраны здоровья в РФ, определены соответствующим федеральным законом¹. При этом государство берет на себя обязательство реализовывать для достижения указанных целей множество разноплановых мер: и правовых, и научных, и медицинских, и даже политических.

Сама же медицинская помощь является элементом охраны здоровья, включающим в себя предоставление медицинских услуг, часть из которых в гарантированном объеме оказывается бесплатно. При этом человек не ограничен в праве

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ // Российская газета. 2011. 23 ноября.

обращаться за предоставлением медицинских услуг на платной основе, в том числе посредством договоров о страховании здоровья.

Рассматриваемое право распространяется и на иностранных граждан, находящихся на территории государства, однако особенности реализации указанного права иностранными гражданами определяются соответствующими международными договорами.

Кроме того, указанное право тесно взаимосвязано с правом на информацию. Так, при возникновении обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, должностные лица обязаны сообщать людям указанную информацию (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ). За несоблюдение указанного правила предусмотрена ответственность.

Право на благоприятную окружающую среду (ст. 42). Законодательство в области охраны окружающей среды, кроме Конституции РФ 1993 года, состоит из Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ и многих других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов России, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Право на образование (ст. 43). Конституция РФ гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Часть 3 ст. 43 Конституции РФ содержит положение о высшем образовании: каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее об-

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2, ст. 133.

разование в государственном или муниципальном образовательном учреждении или на предприятии. Общие вопросы образования и механизм реализации права на образование регулируются Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹.

5.7. Культурно-творческие права и свободы

Культурные (культурно-творческие) права и свободы связаны со свободой доступа к духовным и материальным ценностям, созданным человеческим обществом. Правовые гарантии провозглашенных культурных прав и свобод установлены в Основях законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г.² За нарушение норм указанного правового акта предусмотрена ответственность, в том числе административная (ст. 7.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях) и уголовная (например, ст. 146, ст. 243 Уголовного кодекса РФ).

Свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ч. 1 ст. 44). Данное право дополняет одно из прав, рассматриваемых ранее. Человек, обладающий правом на свободу мысли, свободно может эту мысль выразить в любой доступной ему творческой форме. Государство не может вмешиваться в указанную деятельность, она неприкосновенна, как и частная жизнь индивида. Вместе с тем в целях защиты интересов всего общества от пропаганды антиконституционных ценностей (войны, насилия, жестокости, расовой, национальной, религиозной исключительности и пр.) суду предоставлена возможность запретить какую-либо культурную деятельность, причислив ее к экстремистской. Министерство юстиции РФ публично ведет федеральный список экс-

¹ Российская газета. 2012. 31 декабря.

² Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 9 октября 1992 года № 3612-1) // Российская газета. 1992. 17 ноября.

тремистских материалов¹, сформированный на основании решений суда.

Свобода творчества и все вытекающие из акта творчества права индивида детализированы в Гражданском кодексе РФ в нормах об «интеллектуальных правах». Для их защиты в системе арбитражных судов создан специализированный суд.

Право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44). *Культура*, согласно энциклопедическим словарям, – исторически определенный уровень развития общества, творческих сил и способностей человека, выраженный в типах и формах организации жизни и деятельности людей, в их взаимоотношениях, а также в создаваемых ими материальных и духовных ценностях.

В Основах законодательства РФ о культуре закреплено, что каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотекам, музеям, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности. Сами культурные ценности – нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Реализация права на участие в культурной жизни обеспечивается развитием и равномерным размещением культурно-просветительских учреждений на территории страны, развитием информационных технологий.

Право на пользование достижениями культуры обеспечивается государственным надзором за охраной памятников истории и культуры, поддержкой театра, кино, доступом по

¹ См.: Экстремистские материалы. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/extremist-materials> (дата обращения: 11.09.2022).

приемлемым ценам или бесплатно в музеи, библиотеки и т. д. Так, в 2021 году Правительством РФ была учреждена программа социальной поддержки молодежи для повышения доступности организаций культуры «Пушкинская карта»¹, предполагающая внесение денежных средств на указанную карту из бюджета с возможностью распорядиться ими только в целях приобретения билетов для посещения мероприятий, проводимых организациями культуры.

5.8. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина

Для каждого человека очень важно не только закрепить в Конституции РФ его права и свободы, но и обеспечить их осуществление. Для претворения в жизнь прав и свобод человека необходимо создать благоприятные условия, обеспечить охрану и защиту прав и свобод. Решать эти задачи призваны гарантии прав и свобод человека.

Гарантии прав и свобод – это условия, средства и меры, направленные на обеспечение практического их осуществления, охрану и защиту². Иными словами, гарантии в юридической сфере есть условия, обеспечивающие беспрепятственное осуществление прав и свобод граждан, составляющие механизм их эффективной реализации.

Гарантии прав и свобод человека можно разделить на несколько групп, среди которых: политические, экономические и правовые. Конституционное право в большей степени обращено к правовым гарантиям – нормам, устанавливающим порядок реализации прав и свобод, определяющим меры их

¹ О социальной поддержке молодежи в возрасте от 14 до 22 лет для повышения доступности организаций культуры: постановление Правительства РФ от 8 сентября 2021 года № 1521 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 37, ст. 6541.

² См.: Основы государства и права / под общ. ред. О. Е. Кутафина. Москва, 1994. С. 79.

охраны и защиты, а также ответственность за их нарушение. Данные гарантии мы и рассмотрим далее.

Гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ).

Закреплено **право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом** (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ). Таким образом, каждый может использовать все виды обжалования, обращение в суд, к общественности, использовать средства массовой информации, создать комитет в свою защиту, провести пикетирование.

Каждому гарантируется **судебная защита** (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ). Конституция РФ устанавливает, что решения и деяния должностных лиц, органов публичной власти, иных субъектов правоотношений могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46).

Если исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты, то каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ **обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека** (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ). С 1998 года для РФ таким органом, в первую очередь, являлся Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ), функционирующий при Совете Европы. Однако отказ зарубежных партнеров от равноправного диалога в рамках этой организации, политизированность принимаемых решений предопределили разрушение общего гуманитарно-правового пространства, вследствие чего в 2022 году Россией было принято решение о выходе из организации. Вместе с тем правоприменительная практика ЕСПЧ в части, не противоречащей Конституции РФ, по-прежнему используется для обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ.

Более полный перечень международных инструментов защиты прав и свобод человека предусмотрен Организацией Объединенных Наций, среди них рассмотренные в предыдущих разделах международные договоры, а также органы внутри самой организаций, например, Комитет ООН по правам человека.

В части 1 ст. 48 Конституции РФ закреплено **право на юридическую помощь**. Причем в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

В Конституции РФ имеется положение об охране законом прав жертв преступлений и злоупотреблений властью (ст. 52). Государство обеспечивает людям этой категории доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Также ст. 53 Конституции РФ предусматривается ***право на возмещение государством вреда***, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти или их должностных лиц.

Важная гарантия прав и свобод человека связана с установлением Конституцией РФ ***презумпции невиновности***, которая раскрывается в ст. 49 Конституции РФ и складывается из трех положений: 1) каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда; 2) обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность; 3) все сомнения толкуются в пользу обвиняемого.

В Конституции РФ закреплены также другие ***гарантии прав и свобод человека, направленные на обеспечение гуманного и справедливого применения мер юридической ответственности***, отражены права участников уголовного и гражданского процессов:

- право осужденного за преступление на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией в порядке, установленном законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания (ч. 3 ст. 50);

- принцип единственной уголовной ответственности за одно и то же преступление (ч. 1 ст. 50);

- недопустимость при осуществлении правосудия использования доказательств, полученных с нарушением закона (ч. 2 ст. 50).

Гарантия от самообвинения (ст. 51 Конституции РФ). Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Кроме того, могут законом устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

Конституция РФ содержит важные правила о действии законов (*запрет обратной силы закона*), устанавливающих юридическую ответственность, ограничения прав граждан: закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ч. 1 ст. 54); никто не может нести ответственность за деяния, которые в момент их совершения не признавались правонарушениями (ч. 2 ст. 54). Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

В этой связи следует обратить внимание на ст. 3 Федерального закона от 27 декабря 1996 года № 161-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О введении в действие Уголовного кодекса РФ”»¹, которая содержит следующие положения: «Освободить от наказания лиц, осужденных до 1 января 1997 года по УК РСФСР 1960 года за деяния, которые, согласно Уголовному кодексу РФ 1996 года, не признаются преступлениями.

Если уголовный закон иным образом улучшает положение лиц, совершивших преступление, в том числе отбывших наказание, но имеющих судимость, приговоры судов и другие судебные акты о применении иных мер уголовно-правового характера подлежат пересмотру судом, вынесшим приговор, или судом по месту отбывания наказания осужденным».

5.9. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

В научной литературе используются разнообразные *классификации ограничений прав и свобод*:

– по содержанию: экономические, политические, социальные, правовые;

¹ Российская газета. 1997. 4 января.

- источнику права, закрепляющему ограничение: конституционно-правовые ограничения, ограничения, устанавливаемые законами, подзаконными актами, судебными решениями;
- субъекту, чьи права ограничиваются: общие (для всех лиц) и индивидуальные (для конкретных лиц), в том числе ограничения прав физических и юридических лиц;
- правовому статусу вышеупомянутого субъекта: иностранцев; государственных служащих; должностных лиц и т. п.;
- времени действия: постоянного или временного характера (на конкретный срок или в чрезвычайных условиях);
- способам осуществления: запреты, обязанности, приостановления, меры ответственности.

Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина следует рассматривать как конституционно закрепленные *принципы*:

- соразмерность ограничений конституционно закрепленным целям;
- соблюдение необходимой правовой формы при ограничении прав и свобод человека;
- недопустимость ограничения прав и свобод по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- уважение достоинства личности при ограничении прав и свобод человека;
- соответствие ограничений прав и свобод международным стандартам.

Ключевые положения об ограничении прав и свобод человека в Конституции РФ содержатся в ч. 3 ст. 55. Ею установлена *форма ограничения* – федеральный закон и *цели ограничения* – конституционные и общегосударственные ценности, которые подлежат защите и обеспечению:

- основы конституционного строя;
- нравственность и здоровье;
- права и законные интересы других лиц;
- оборона страны и безопасность государства.

К двум указанным выше критериям ограничения прав человека следует добавить также ряд позиций, сформулированных на основе толкования российского законодательства:

- необходимость грамотной законодательной регламентации ограничений прав и свобод человека (недопустимость нарушения правил юридической техники) в целях недопущения их произвольного толкования;

- неперсонифицированный характер ограничений, направленность на каждого;

- соблюдение международных обязательств РФ при установлении ограничений прав и свобод человека;

- соразмерность ограничения прав и свобод цели;

- достаточность мер государственного ограничения прав и свобод.

Статья 56 Конституции РФ закрепляет в качестве основания ограничения прав и свобод – введение на соответствующей территории режима чрезвычайного положения. Косвенное толкование конституционных норм позволяет также говорить в этом смысле и о режиме военного положения.

Первый регламентирован Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»¹. В случае его введения возможны отдельные ограничения прав и свобод как физических, как и юридических лиц, находящихся на соответствующей территории вне зависимости от их гражданской принадлежности или страны-происхождения. Данный режим допускает также и установление дополнительных обязанностей. Режим вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Введение чрезвычайного положения является временной мерой, реализуемой при наличии непосредственной угрозы жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ. Однако эта мера может быть использована только в том случае, если устранить указанные угрозы другим способом

¹ О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ // Российская газета. 2001. 2 июня.

невозможно. Все возможные для ведения ограничения и обязанности установлены третьей главой указанного акта. Срок действия чрезвычайного положения для всей территории государства – до 30 суток, на отдельных местностях – 60 (в обоих случаях может быть продлен указом Президента РФ).

Федеральный конституционный закон «О военном положении»¹ рассматривает схожие правила в отношении правового режима военного положения. Цель его введения – создание условий для отражения или предотвращения агрессии против России. Военное положение на территории РФ или в отдельных ее местностях также вводится указом Президента РФ, подлежащим утверждению Советом Федерации (в противном случае – указ прекращает свое действие) с последующим уведомлением ООН. Период действия данного правового режима заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения (специальные сроки не предусмотрены).

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер. В частности, возможно ограничение избирательного права (референдумы и выборы в органы публичной власти не проводятся).

Не предусмотренным Конституцией РФ, но схожим по своей сути с двумя предыдущими является режим контртеррористической операции, вводимый в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, при введении которого также допускается применение временных ограничений прав и свобод человека и гражданина².

Таковы ключевые особенности конституционно-правового регулирования в сфере ограничения прав и свобод граждан.

¹ О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ // Российская газета. 2002. 2 февраля.

² О противодействии терроризму: федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11, ст. 1146.

В заключение следует вспомнить смежную категорию – *ущемление прав и свобод человека*. Это действие не основано на законодательстве, не соответствует высшим целям ограничения прав и свобод отдельного субъекта, в этой связи является правонарушением. В то время как *конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина*, наоборот, направлены на обеспечение интересов всего общества посредством установления необходимого баланса между свободой отдельной личности и коллективными интересами.

5.10. Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации

Прочность и стабильность положения личности достигается не только с помощью провозглашения и гарантирования прав и свобод, но и посредством установления четких юридических обязанностей человека и гражданина перед государством, обществом и другими людьми. Без этого правовое состояние каждого человека было бы юридически не обеспеченным и не прочным. Конституционные обязанности человека и гражданина – лишь небольшая часть всех тех обязанностей, которые законодательство возлагает на них.

Юридическая (конституционная) обязанность – это установленная законом (Конституцией РФ) точная мера общественно необходимого, должного, наиболее разумного и целесообразного поведения, направленного на удовлетворение интересов общества и личности. Таким образом, сущность конституционной обязанности заключается в необходимости определенного поведения.

Основными конституционные обязанности являются не только по форме, поскольку они закреплены в Конституции РФ, но, что особенно важно, и по содержанию, так как они опосредуют наиболее существенные, принципиальные связи и отношения между обществом и личностью, государством и его гражданами.

Поскольку права и обязанности – это не только ключевые, но и наиболее динамичные звенья правовой системы, их оптимальное сочетание имеет особое значение для успешного функционирования этой системы, ее эффективности. Именно через взаимодействие прав и обязанностей, поведение их носителей реализуются многие цели законодателя, осуществляется правовая политика государства. Взаимосвязь прав и обязанностей – объективная необходимость, а конституционное закрепление этой необходимости – ее юридическое выражение.

Принцип единства прав и обязанностей четко закреплён в Конституции РФ 1993 года. Ее часть 2 ст. 6 содержит следующее положение: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Кроме того, указанный принцип находит свое выражение в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Основные (конституционные) обязанности – исторически изменчивая категория. К их числу Конституции России (1918, 1925, 1937, 1978 годов) относили различные виды обязанностей.

В Конституции РФ закреплены следующие **основные обязанности гражданина**:

1. Часть 2 ст. 15 Конституции РФ гласит: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения *обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы*». Конституция и законы РФ регулируют важные общественные отношения. Их действие носит универсальный, общеобязательный характер по кругу лиц, во времени и пространстве. Соответственно, обязанность соблюдать федеральные законодательные акты распространяется на все субъекты, вступающие в правоотношения, вне зависимости от наличия у них властных полномочий, а также вне зависимости от количественного состава (будь то одно лицо либо коллегиальный орган).

2. Часть 2 ст. 38 Конституции РФ фиксирует: «Забота о детях, их воспитание – равное право и *обязанность родителей*». Каждый ребенок с момента рождения имеет гарантированное государством право на воспитание и заботу. Это право обеспечивается в первую очередь предоставлением родителям родительских прав, которые одновременно являются обязанностями по воспитанию, что закреплено в данной норме. При этом особо подчеркивается равенство прав и обязанностей обоих родителей, основанное на общем конституционном принципе равенства прав и свобод мужчины и женщины (ч. 3 ст. 19 Конституции РФ).

Права и обязанности родителей по воспитанию детей и по защите их прав и интересов достаточно подробно раскрываются в Семейном кодексе РФ¹. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего предусмотрена Уголовным кодексом РФ (ст. 156).

3. Часть 3 ст. 38 Конституции РФ устанавливает: «Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, *должны заботиться о нетрудоспособных родителях*». Нормально функционирующее общество – это общество, в котором происходит смена заботы родителей о детях на заботу совершеннолетних детей о своих родителях. Закон обязывает совершеннолетних детей заботиться о своих родителях и оказывать им помощь, а если они не трудоспособны и нуждаются в помощи – содержать их. При отказе в материальном обеспечении родителей необходимые средства (алименты) взыскиваются с детей по суду, при злостном уклонении от уплаты алиментов они могут быть привлечены к уголовной ответственности (ст. 157 УК РФ).

4. *Обязательность основного общего образования* (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ) – окончание девяти классов общеобразовательной школы или иного приравненного к ней по статусу образовательного учреждения. Интересно, что указанная обязанность возлагается на каждого человека, но в первую очередь обращена к детям, в силу возраста еще не являющимся-

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 1, ст. 16.

ся дееспособными. По этой причине дополнительным субъектом с сопутствующей обязанностью являются их *родители, а также лица, их замещающие, которые должны обеспечить получение детьми такого образования*. Исполнение данной обязанности ограничено во времени, она должна быть реализована до 18 лет. В случае ее неисполнения наступает ответственность в соответствии с законодательством об административных правонарушениях (ст. 5.35 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

5. Часть 3 ст. 44 Конституции РФ требует: *«Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры»*. Забота о сохранении исторического и культурного наследия означает совершение конкретных действий, не допускающих его утрату или бесхозяйственное содержание. Механизм исполнения данной конституционной обязанности предусмотрен в Федеральном законе от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹. В частности, в России ведется единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ в котором содержатся сведения об объектах культурного наследия. Законом регламентируются дополнительные правила, например, размещения рекламы на объектах культурного наследия, или же ограничения движения транспортных средств на его территории. Все это позволяет сохранить указанные объекты в интересах настоящего и будущего поколений народа России.

Уголовным кодексом РФ предусмотрена ответственность (ст. 243) за уничтожение или повреждение памятников истории, культуры и других объектов, взятых под охрану государства.

6. Статья 57 Конституции РФ гласит: *«Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы»*. Ведущим законодательным актом, устанавливающим систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 26, ст. 2519.

принципы налогообложения и сборов в РФ, является Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ².

Налог – обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (например, налог на доходы физических лиц, транспортный налог, земельный налог).

Сбор – обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (например, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, торговый сбор).

7. Статья 58 Конституции РФ указывает: *«Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»*. Экологическое законодательство РФ (Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды»¹ и др.) содержит большое количество норм, касающихся охраны природной и окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. В случае причинения вреда окружающей среде нарушителем добровольно или на основании судебного решения выплачивается компенсация фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

8. Часть 1 ст. 59 Конституции РФ предписывает: *«Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации»*. Защита своего Отечества не только пра-

² Российская газета. 1998. 3 августа.

¹ Российская газета. 2002. 12 января.

вовое, но, прежде всего, нравственное требование к каждому гражданину, моральный долг, всеобщая обязанность. Она направлена на защиту страны, ее населения, материальных и духовных ценностей, территориальной целостности и суверенитета. Защита Отечества выражается в обеспечении обороны страны и безопасности государства.

9. Часть 2 ст. 59 Конституции РФ устанавливает: *«Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом»*. *Воинская обязанность* в соответствии с федеральным законом¹ *предусматривает*: воинский учет; обязательную подготовку к военной службе; призыв на военную службу; прохождение военной службы по призыву; пребывание в запасе; призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе. Военной службой является служба не только в Вооруженных Силах, но и в других войсках – пограничных, внутренних, гражданской обороны, железнодорожных, в органах безопасности и внешней разведки. Особенности прохождения военной службы в этих войсках и органах регулируются в законах о них.

Исполнение воинской обязанности также предусматривает призыв на военную службу и прохождение военной службы в период мобилизации, в период военного положения и в военное время. В период мобилизации и в военное время граждане обязаны явиться по вызову военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас, для определения своего предназначения и выполнить требования, изложенные в полученных ими мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях².

Мобилизация может быть введена Президентом РФ в случаях агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направ-

¹ О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ // Российская газета. 1998. 2 апреля.

² О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации: федеральный закон от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9, ст. 1014.

ленных против нашей страны. 21 сентября 2022 года впервые за современную историю России и впервые после Великой Отечественной войны Президентом РФ В. Путиным была объявлена частичная мобилизация¹. Был осуществлен призыв на военную службу по мобилизации 300 тысяч граждан РФ в статусе военнослужащих, проходящих военную службу в Вооруженных Силах РФ по контракту.

Органы публичной власти, различные учреждения и организации в пределах своих полномочий обеспечивают исполнение гражданами воинской обязанности.

При этом Конституция РФ (ч. 3 ст. 59) с учетом принципов, закрепленных в главе первой, предоставляет гражданину право на замену военной службы альтернативной гражданской в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом² случаях. *Альтернативная гражданская служба* – особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву.

5.11. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Мало провозгласить права и свободы – важно и материализовать их, претворить в жизнь, причем второе – более сложная задача, и она зависит от действий каждого из субъектов права. Успешное решение этой задачи позволяет наиболее эффективно развиваться обществу и государству.

¹ Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 сентября 2022 года № 647 // Российская газета. 2022. 22 сентября.

² Об альтернативной гражданской службе: федеральный закон от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3030.

Уполномоченный по правам человека (далее – Уполномоченный), или, как еще принято именовать данную должность в мировой практике, омбудсмен, является независимым лицом, призванным обеспечить защиту прав и свобод индивида во взаимоотношениях с публичной властью. В своей деятельности Уполномоченный точно рассматривает жалобы на нарушения прав человека, а также обобщает практику реализации прав человека органами публичной власти и высказывает предложения по ее усовершенствованию.

Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Институт омбудсмана – деполитизированный публично-правовой институт по защите прав граждан, как правило, не относящийся ни к одной из ветвей власти и не встроенный ни в одну из властных структур. Общая особенность его статуса заключается в том, что он назначается органом государственной власти, как правило, парламентом, однако не подотчетен ему и независим в своей деятельности по защите прав человека и гражданина.

Должность Уполномоченного была учреждена Конституцией РФ в 1993 году. Статья 103 Конституции РФ (п. «е») относит к ведению Государственной Думы вопрос о назначении и освобождении от должности Уполномоченного.

Конституцией РФ устанавливаются минимальные критерии, которым должен соответствовать кандидат на указанную должность, присущие большинству государственных должностей: гражданство РФ, постоянное проживание в РФ, отсутствие гражданства иностранного государства либо документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, отсутствие счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории России.

Однако Конституция РФ не определяет перечень задач Уполномоченного, хотя они и очевидны, исходя из наименования должности. Этот вопрос более детально регулирует Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹. Цель деятельности Уполномоченного – обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами публичной власти и должностными лицами.

Перечень конституционных требований к кандидату на должность Уполномоченного дополняется федеральным конституционным законом: возраст от 35 лет, компетенция в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Уполномоченный по правам человека назначается в соответствии со следующей процедурой:

1. Предложения по кандидатурам вносятся в Государственную Думу. Субъекты, наделенные правом выказывать такие предложения:

- Президент РФ;
- Совет Федерации Федерального Собрания РФ;
- депутаты Государственной Думы;
- депутатские объединения в Государственной Думе.

2. В Государственной Думе проходит голосование по каждой из кандидатур. Предмет голосования – включение лица в финальный список кандидатов для голосования. Решение принимается квалифицированным большинством (2/3 голосов депутатов).

3. В Государственной Думе проходит голосование по назначению Уполномоченного по ранее утвержденному списку кандидатов. Голосование происходит тайно, для победы кандидату необходимо набрать большинство голосов от общего числа депутатов.

4. Непосредственно после такого голосования Уполномоченный на заседании Государственной Думы приносит присягу, знаменующую его вступление в должность.

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 9, ст. 1011.

Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет и может выполнять такие функции не более двух сроков подряд.

Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Содержание неприкосновенности Уполномоченного соответствует аналогичным положениям о депутатах Государственной Думы. При задержании Уполномоченного направляется уведомление в Государственную Думу. Только депутаты могут дать согласие на дальнейшее применение этой процессуальной меры. Сроки рассмотрения такого вопроса в нижней палате парламента ограничены сутками. Отсутствие согласия Государственной Думы, равно как и нерассмотрение вопроса в указанный срок, влечет немедленное освобождение Уполномоченного.

Предметом рассмотрения для Уполномоченного являются жалобы на решения или действия (бездействие) органов публичной власти, должностных лиц, государственных служащих. Важно, что заявитель предварительно должен был обжаловать такие решения в любом порядке (судебном, административном), но принятое решение его не устроило. Устанавливается и специальный срок – обращение к Уполномоченному должно произойти не позднее года со дня нарушения либо со дня, когда об этом стало известно.

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции, в том числе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы.

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

– беспрепятственно посещать все органы публичной власти, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-

правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

- запрашивать и получать от органов публичной власти и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

- получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

- проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности органов публичной власти и должностных лиц;

- поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

- знакомиться с уголовными, гражданскими, 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.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

- обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа публичной власти, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

– обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

– изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

– обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Орган публичной власти или должностное лицо, получившие заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

18 марта 2020 года был принят Федеральный закон № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»¹. Данная должность в субъектах существовала и ранее, но, наконец, получила единообразное правовое регулирование. Региональный уполномоченный призван обеспечить дополнительные гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта РФ. Он дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ назначается (избирается) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. На должность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ может быть назначен гражданин РФ, достигший

¹ Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ // Российская газета. 2020. 20 марта.

возраста 30 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование, а также познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц, а также неподотчетен им.

В последние годы Россия, постепенно развивая свои правозащитные механизмы, следуют тенденции специализации института Уполномоченного по правам человека в РФ.

В настоящее время в России действуют следующие специализированные уполномоченные по правам человека:

1. Уполномоченный по правам ребенка в РФ. Этот институт был введен в 2009 году Указом Президента РФ¹, в 2018 году получил свой «собственный» Федеральный закон². Деятельность Уполномоченного по правам ребенка направлена на обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей органами публичной власти и должностными лицами.

Уполномоченные по правам ребенка учреждаются также в субъектах Федерации.

2. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в РФ осуществляет свою деятельность на основании Федерального закона³. Он обеспечивает гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами публичной власти.

¹ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986 // Российская газета. 2009. 4 сентября.

² Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 501-ФЗ // Российская газета. 2018. 29 декабря.

³ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федеральный закон от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ // Российская газета. 2013. 13 мая.

Аналогичные должности могут создаваться в субъектах Федерации.

3. Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг учрежден федеральным законом¹ в 2018 году. Он рассматривает обращения потребителей финансовых услуг об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги. Перечень таких организаций установлен законом (микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, ломбарды и др.).

Субъекты РФ и даже муниципальные образования вправе учреждать собственных специализированных уполномоченных. Так, в Республике Бурятия функционирует Уполномоченный представитель коренных малочисленных народов РФ², а Администрацией города Вологды утверждено Положение об Уполномоченном по правам инвалидов³.

¹ Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг: федеральный закон от 4 июня 2018 года № 123-ФЗ // Российская газета. 2018. 6 июня.

² Об утверждении Положения об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Российской Федерации в Народном Хурале Республики Бурятия: постановление Народного Хурала Республики Бурятия от 1 июля 2015 года № 1282-V // Бурятия. 2015. 10 июля.

³ Об утверждении Положения об уполномоченном по правам инвалидов на территории муниципального образования «Город Вологда»: постановление Администрации города Вологды Вологодской области от 22 января 2015 года № 153 // Вологодские новости. 2015. 4 февраля.

ЛЕКЦИЯ 6. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

- 6.1. Этапы развития федеративных отношений в России.
- 6.2. Понятие и принципы федеративного устройства Российской Федерации, их характеристика.
- 6.3. Государственно-правовые признаки России как федеративного государства.
- 6.4. Конституционный статус субъектов Российской Федерации.
- 6.5. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации.
- 6.6. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.
- 6.7. Федеральные округа России.

6.1. Этапы развития федеративных отношений в России

Федерализм в России следует рассматривать как исторически сложившуюся в нашем государстве традицию. Она берет начало с момента объединения различных племен в единое государство и прослеживается на всех этапах его развития. Изучение современных особенностей федеративного устройства нашего государства требует учета истории их развития. При этом традиционный подход к анализу их развития исключительно в советский период следует дополнить предпосылками, связанными с наличием элементов федерализма в самые ранние периоды истории нашей страны. Так, И. А. Ильин отмечает, что возможность установить федеративные отношения была дана русскому народу еще «до татарского нашествия»¹.

¹ Ильин И. А. Искусство строить федерацию // Родина. 1990. № 7. С. 37.

С учетом вышеизложенного рассмотрим федерализм в России на каждом из трех исторических периодов ее развития: дореволюционном, советском и современном. Выделим в каждом из них этапы:

1. *Дореволюционный период:*

– этап племенных союзов. Этот этап по времени связывается с появлением института княжеской власти (VI–IX вв.). Крупнейшие центры, на территории которых проживали представители славянского народа, объединены князем Олегом. Причем способы объединения разнятся. Ряд территорий были завоеваны, а ряд других присоединялись на добровольных началах. Так в результате объединения племен возникла Русь. Такое объединение можно представить в качестве квазифедерации¹. Начинают зарождаться федеративные отношения;

– этап конфедеративного союза княжеств (X–XII вв.). В 1097 году было утверждено единство Руси. Вместе с тем в г. Любече князья заключили договор, устанавливающий в том числе и специальные органы управления, и некоторые правила о разграничении предметов ведения (как мы именуем это сегодня). Было определено, что для разрешения конфликтов между княжествами, а также для принятия мер по совместной обороне будут созданы княжеские съезды². Договорный характер взаимоотношений свойственен и современным федеративным государствам;

– этап союза феодальных государственных образований (XIV–XV вв.). В этот период времени различные феодальные государственные образования объединяются вокруг Москвы. Правовую основу такому объединению составляют духовные грамоты Великих князей Московских, а также их грамоты (фактически договоры) братьям – удельным князьям. При этом полномочия князей были достаточно широки: на

¹ См.: *Исаев И. А.* История государства и права России: учебное пособие. Москва, 1993. С. 7.

² *Гаранжа А. П.* Российский федерализм: зарождение, становление, развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 6.

общегосударственном уровне Иван III (1462–1505)¹ внутреннюю и внешнюю политику определял совместно с ними, а в рамках своего княжества у них были полномочия финансовые (в том числе право выпускать собственные денежные средства), налоговые, судебные, а также полномочия в управленческой сфере (в том числе касающиеся назначений в боярскую думу и управленцев на местах). Еще одной традиционной особенностью федеративного государства является специфика разрешения вопросов о территориях. На данном временном этапе в этом вопросе также прослеживаются федеративные принципы: изменения границ владений высшей властью допускалось только с согласия удельных князей.

Такой вектор развития, вызванный различиями самих славянских племен, неоднородностью и масштабом территорий этих племен и рядом других факторов, неизменно привел бы к формированию исключительно федеративного государства. Однако в процесс вмешалась внешняя угроза – татаро-монгольское иго. В завершении данного этапа содержание рассматриваемых норм трансформировалось. Удельные князья стали на службу великому князю в силу своего подчиненного положения. С учетом того, что одной из целей объединения была совместная оборона, князья стали обязаны участвовать в походах армии Великого князя. Государство стало развиваться как централизованное унитарное;

– этап расширения территории Российского государства в XVI–XVIII веках. Данный этап характеризуется новыми объединениями. Они также происходили и путем захвата, и добровольно, что в большей степени отвечает духу федерализма. Более того, при подобных присоединениях традиционная местная власть на этих территориях сохранялась;

– этап децентрализации унитарного правления (конец XVIII – начало XIX вв.). Отправной точкой в установлении

¹ Иван III впервые принял титул «Великого князя всея Руси, государя всея Руси». Обретает свой статус и название «Россия». Гербом государства становится двуглавый орел. В 1497 году принят Судебник – первый кодекс законов единой России.

временных рамок для данного этапа является губернская реформа, проведенная в 1775 году Екатериной II (1762–1796 годы правления). В результате этой реформы губернаторы, наместники получили достаточно много самостоятельности. Дело в том, что они были подчинены непосредственно императрице, ею же выбирались и, как следствие, обладали большим доверием. Еще одним документом, подчеркнувшим некоторую самостоятельность территорий внутри государства, стала Жалованная грамота городам.

Кроме того, было реализовано земское и сословное самоуправление на некоторых территориях (Закавказье, Прибалтика), а губернии Царства Польского и Великое княжество Финляндское и вовсе обладали автономией. В последнем действовала собственная конституция, самостоятельно реализовывалась законодательная и судебная власти;

– этап осмысления федеративной идеи (XIX в.). Идеи федерализма впервые официально император обозначил в 1818 году. Он объявил о разработке конституции, согласно которой государство делилось на 12 наместничеств. Когда обещанную Конституцию Александр I не утвердил, за ее разработку взялись «тайные общества». В частности, Н. Муравьев вернулся к идеям федерализма и предлагал строительство федеративного государства в России как наиболее отвечающего ее сути.

В середине XIX века возникают сложности с обеспечением территориальной целостности государства, в том числе за счет уже упомянутых ранее автономий ряда территорий. Идея о необходимости выстраивания федеративного государства уходит на второй план;

– этап межреволюционной автономизации (1917 года). Временное правительство дает свободы национальным объединениям, например, право использования своего языка даже в официальном делопроизводстве. Рассматриваются различные варианты решения вопроса с Польшей, вплоть до полного ее выхода из состава государства, но с обязательным вступлением в военный союз. Реализуется административная

автономия: на местах допускается возможность самостоятельного определения методов и форм местной политики¹.

Вместе с тем сам федерализм не был первоначальным замыслом представителей коммунистической мысли (в силу негативного влияния на экономические отношения между территориальными единицами одного государства). Позже данный подход меняется, и федеративный способ взаимоотношений сначала становится вынужденной мерой, а потом постепенно осознается как ценность. Отношения между территориями складываются таким образом, что приоритетом становится само территориальное сохранение государства².

2. Советский период:

– этап союза автономных образований (1918–1936). «Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа» 3 (16) января 1918 года провозгласила федеративный характер государства. Однако исключительно для урегулирования национального вопроса. По этой причине Федерация стала неоднородной, ассиметричной (не все территориальные единицы получили равные права). Правовой статус автономных образований (республики, трудовые коммуны, автономные области, национальные округа) Конституция РСФСР 1925 года регламентировала особо (гл. 4). Территориальные единицы, на которых проживали русские по своей национальности люди, не входили в число субъектов Федерации и непосредственно подчинялись центру. РСФСР была лишь республикой в составе союза аналогичных республик, основная часть ее территории уже сама по себе являлась субъектом этого более глобального союза. Такой признак современных федеративных государств, как формирование на основе соглашения, не был ей характерен. Это повлияло и на дальнейшую историю развития федеративных отношений внутри РСФСР;

– этап демократической централизации союза территориальных образований (1937–1984). Новая Конституция РСФСР

¹ См.: *Гаранжа А. П.* Российский федерализм: зарождение, становление, развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 6.

² Там же. С. 10–11.

1937 года расширила перечень образований внутри страны, добавив края и области в число субъектов. В то же время их правовой статус остался прежним – подчиненность центру. Это было проявлением наиболее общего представления о СССР в целом как о едином союзном государстве. Компетенция субъектом постепенно сокращалась. Такая позиция привела в итоге к преобладанию практически во всех сферах жизни исключительной компетенции Союза. Федеративный характер декларировался и проявлялся в незначительных, не влияющих на государственную власть в целом полномочиях субъектов.

С другой стороны, Конституция РСФСР 1978 года признала субъектами РСФСР автономные (бывшие национальные) округа (это было сделано впервые), республик и областей, а также назвала республики «государствами». В итоге к середине 80-х годов Советская Федерация выступала сложным, искусственным и нетипичным образованием. Большинство населения не являлось представителями той или иной автономии. Федеративные отношения фактически не развивались, но их провозглашение свидетельствовало о демократических преобразованиях, имевших своей целью централизацию союза;

– этап перестройки союза территориальных образований (1985–1993). Данный период начинается с того, что постепенно расширяются полномочия автономных образований. Эти образования в своем правовом статусе фактически сближаются с самими республиками, в состав которых они входят. В 1990 году принимается новый закон СССР, посвященный разграничению союзных и субъектных полномочий. В нем же определяются принципы существования внутри субъектов автономных единиц. Среди них: свободное самоопределение народов, наличие собственной компетенции вне пределов полномочий, переданных союзным республикам и самом Союзу. Устанавливается также необходимость заключения республиканских договоров с автономными образованиями в их составе. Такой статус автономных единиц послужил причиной их все более громко озвучиваемого требования независимости и суверенитета. В то же время иные субъекты внутри союзных рес-

публик хоть и вносят значительный вклад в экономическое развитие государства, но подобной самостоятельности лишены.

Назревший территориальный конфликт попытались решить подписанием 31 марта 1992 года Федеративного договора, разграничивающего предметы ведения и полномочия центра и всех субъектов, входящих в состав России.

3. *Современный период:*

– этап оформления союза равноправных субъектов (1994–2003). В первое десятилетие действия Конституции РФ происходит закрепление и уточнение конституционных норм о федерализме в первую очередь в правовом пространстве. Дело в том, что необходимо было более однозначно определить, во-первых, ключевые понятия (самостоятельность, равноправие субъектов), во-вторых, особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами публичной власти разного уровня. Первые попытки такого регулирования нашли отражение в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (утратил силу). На начальном этапе развития современного российского федерализма, именно этим правовым актом упорядочивалась практика соглашений и договоров по соответствующему предмету, устанавливалось требование о приведении уже существующих документов в соответствие с Основным законом страны. В том же году был принят закон² (ныне в большинстве положений утративший силу), приводящий к единообразию практику создания и

¹ См.: О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26, ст. 3176.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

функционирования органов государственной власти в субъектах Федерации;

– этап формирования союза равноправных субъектов (2004–2013). В течение второго десятилетия Конституции РФ подход к пониманию федерализма смещается от максимальной самостоятельности субъектов, функционирующих исключительно в своих целях, к их объединению на основе равенства для решения общенациональных задач, предусмотренных стратегическими документами. В этот же период времени большинство региональных уставных (конституционных) актов приводятся в соответствие федеральному;

– этап демократической централизации союза равноправных субъектов (2014 г. – настоящее время). 2014 год выбран в качестве временного маркера для начала нового этапа в развитии федерализма в связи с тем, что наметившиеся на предыдущем этапе тенденции централизации, усиления федерального администрирования были поддержаны субъектами РФ именно в этот год, когда происходили значительные территориальные изменения и возникли сопутствующие им внешнеэкономические и внешнеполитические сложности¹.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что принцип федерализма, соединяющий в себе интересы единого государства и многонационального народа конкретных территорий, сопутствует всей истории развития нашего государства. Он развивался или, наоборот, стагнировался в связи с теми или иными историческими событиями, политическими, экономическими, национальными, географическими и иными факторами. При этом периоды централизации и децентрализации находятся в постоянной взаимосвязи и волнообразно сменяют друг друга, каждый раз приобретая новое качество.

¹ См. подробнее: *Трусов Н. А.* О развитии федеративных отношений в России // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2017. № 5. С. 154–164.

6.2. Понятие и принципы федеративного устройства Российской Федерации, их характеристика

В истории нашей страны впервые институт государственного устройства был закреплён в Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года и носил название *«государственное устройство»*. В Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года этот институт получил название *«национально-государственное устройство»*. В Конституции РФ 1993 года данный институт закреплён в главе 3 и носит наименование *«федеративное устройство»*.

Федеративное устройство РФ – это национально-территориальная организация и структура России, форма государственных связей между РФ в целом и ее субъектами, разграничение предметов ведения и полномочий между ними и их правовое положение.

Федеративное устройство России базируется на **принципах**, закреплённых в ст. 5 Конституции РФ: верховенство федеральной Конституции и федеральных законов; равноправие субъектов РФ; государственная целостность России; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; равноправие и самоопределение народов в России.

Рассмотрим каждый из этих принципов в отдельности.

Принцип верховенства федеральной Конституции и федеральных законов. Данный принцип является одним из важнейших принципов федеративного государства, прямо вытекающим из того, что суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию и закреплён в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ. Верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории России должно обеспечивать единство, согласованность и стабильность всей ее правовой системы. Из этого вытекает требование точного соответствия Конституции и федеральным законам всех норма-

тивных правовых актов, принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами. Если же противоречие обнаруживается, то применяется норма Конституции РФ и федеральный закон. Акты, не соответствующие им, подлежат в установленном порядке опротестованию, приостановлению, отмене.

В Конституции РФ установлено важное право (ч. 4 ст. 76) субъектов РФ осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Такое регулирование может устанавливаться вне пределов ведения РФ и ее совместного ведения с субъектами Федерации. При этом если федеральный закон противоречит нормативному правовому акту субъекта Федерации, изданному им по вопросам, не отнесенным к исключительной компетенции Федерации или совместному ведению Федерации и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации. Таким образом, впервые на конституционном уровне признаются случаи, когда нормативный правовой акт субъекта Федерации обладает юридическим верховенством по сравнению с федеральным законом (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Принцип равноправия субъектов РФ. До принятия Конституции РФ 1993 года положения Федеративного договора обуславливали неравенство между субъектами Федерации. Закрепление принципа равноправия в тексте Основного закона стало принципиально новым подходом к построению федеративных отношений. Конституционный суд РФ в 1997 году признал данный принцип доминирующим в статусе субъектов Федерации¹.

Равенство в данном ключе определяет равенство прав и обязанностей субъектов Федерации в отношениях с феде-

¹ См.: По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 года № 12-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 29, ст. 3581.

ральным центром, иными регионами и населением страны (в том числе права на принятие собственных законов, самостоятельном определении системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя России), а также равное представительство всех субъектов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 95).

Данный принцип, как и предыдущий, предполагает исключения, которые связаны с государственной организацией субъектов Федерации:

- право республик на принятие конституций противопоставляется праву прочих субъектов на принятие уставов в качестве основного закона соответствующей территории (хотя в своем содержании и те, и другие идентичны);

- право республик устанавливать свои государственные языки (ст. 68) обусловлено национально-государственной природой данных субъектов Федерации и не требует специального регулирования в иных субъектах Федерации.

Принцип государственной целостности России. Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). Кроме того, принцип целостности и неприкосновенности территории России, закрепленный в ч. 3 ст. 4 Конституции РФ, не может быть поставлен под сомнение в связи с федеративным устройством нашей страны.

Государственная целостность означает, что Россия – цельное, единое и нераздельное, хотя и федеративное, государство, включающее другие государственные образования. Они не имеют права выхода из состава Федерации, что соответствует международным стандартам и мировому опыту федеративного строительства. Целостность – естественная черта независимых государств.

В преамбуле нынешней Конституции РФ подчеркивается, что многонациональный народ РФ сохраняет исторически сложившееся государственное единство. Перенесенное в 2020 году из преамбулы в основной текст положение об исторически сложившемся государственном единстве (ст. 671) стало дополнительным аргументом в споре о недопустимости

сецессии. Россия имеет общую, единую территорию, охватывающую территорию всех субъектов, осуществляет, будучи суверенным государством, территориальное верховенство, обеспечивает свою неприкосновенность.

За попытками отдельных субъектов РФ провозгласить свой суверенитет стояло их стремление ограничить федеральные полномочия и, более того, сепаратизм. Поэтому Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 года № 10-П о Конституции Республики Алтай указал: «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации. Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом»¹.

Принцип единства системы государственной власти.

Принцип разделения властей в Конституции РФ гласит, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Но наряду с этим в основах конституционного строя подчеркивается, что федеративное устройство РФ

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25, ст. 2728.

основано на единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), которое обеспечивается тем, что:

1) деятельность всех органов государственной власти в РФ осуществляется на основе ее Конституции РФ, имеющей верховенство на всей территории РФ. К ведению РФ и ее субъектов относится в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 и ст. 77 Конституции РФ определение общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти;

2) конституция предусматривает организационные условия, обеспечивающие единство системы государственной власти. Часть 2 ст. 77 Конституции РФ закрепляет положение, по которому в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения России и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в России;

3) судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ);

4) целям укрепления единства государственной власти и единообразного принятия федеральных законов служит положение ст. 129 Конституции РФ, устанавливающее, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ;

5) в обеспечении единства и согласованности в функционировании органов государственной власти в России важная роль отводится Президенту РФ. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти;

6) президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с ч. 4 ст. 78 Конституции РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России;

7) в целях обеспечения единства власти Президент РФ наделен Конституцией РФ (ч. 2 ст. 85) правом приостанавли-

вать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом;

8) единство системы государственной власти проявляется в определенной структурной схожести органов государственной власти субъектов Федерации и федеральных органов государственной власти. Оно требует, чтобы субъекты Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти, ориентировались на общие принципы и формы деятельности¹.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Данный принцип в обязательно порядке присутствует в конституционных актах любого федеративного государства. Лишь разграничив предметы ведения (сферы общественных отношений, которые необходимо регулировать) и полномочия (права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий) между федеральным центром и регионами, мы сможем установить истинный объем их самостоятельности. История развития федеративных отношений строится на истории принятия и изменения правовых актов, регламентирующих указанные вопросы, что было раскрыто в предыдущем параграфе.

Мировая практика федерализма показывает: от того, как разграничены по своему существу предметы ведения между федерацией и ее субъектами, зависит роль, которую играет федеративное государственное устройство в жизни народа данного государства. Федеративное устройство или будет

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4, ст. 409.

служить объективным экономическим, политическим, социальным и иным потребностям общественного развития, или будет тормозить это развитие, играть отрицательную роль в общественно-политической жизни страны¹.

Наличие соответствующей конституционной нормы в России не противоречит практике заключения договоров по аналогичным вопросам. Так, подписанный 31 марта 1992 года Федеративный договор действует в той мере, в какой соответствует нынешней Конституции РФ. В 2007 году сроком на десять лет между органами государственной власти Республики Татарстан и органами государственной власти РФ заключен и утвержден Федеральным законом договор о разграничении предметов ведения и полномочий (Москва, 26 июня 2007 года, утвержден Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 199-ФЗ, утратил юридическую силу). На сегодняшний момент ни с одним субъектом РФ больше подобные договоры подписаны не были.

По какому же принципу проведено разделение предметов ведения в Конституции РФ? К ведению РФ (ст. 71 Конституции РФ) отнесено лишь то, что необходимо и вместе с тем достаточно для установления и защиты суверенитета и верховенства РФ, распространяемого на всю ее территорию, и для защиты прав и свобод каждого человека, в какой бы части страны он ни проживал и где бы ни находился. Надо отметить, что содержащийся в ст. 71 Конституции РФ перечень вопросов, относящихся к исключительному ведению РФ, является исчерпывающим. К совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ) отнесено то, что, исходя из объективных условий существования Российского государства, не может решаться только Федерацией без участия государственных органов ее субъектов. Перечень вопросов, установленный ст. 72 Конституции РФ, также является исчерпывающим.

Все то, что не указано в перечнях, содержащихся в ст. 71 и 72 Конституции РФ, а также не отнесено договорами между

¹ См.: Федерация в зарубежных странах. Москва, 1993. С. 18.

Федерацией и ее субъектами к ведению РФ, отнесено Конституцией РФ к ведению субъектов Федерации. Это четко определено ст. 73 Конституции РФ. Данная статья имеет принципиальное значение и не содержит перечень предметов ведения исключительно субъектов Федерации.

Конституция РФ предусматривает также возможность перераспределения сфер ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами с помощью отдельных соглашений. В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ такие соглашения возможны между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

По вопросам определения предметов ведения Федерации и ее субъектов не исключается возможность возникновения споров. Эти споры должны разрешаться при помощи согласительных процедур, наличие которых предусмотрено ч. 1 ст. 85 Конституции РФ. В случае же недостижения согласованного решения Президент РФ может передать рассмотрение спора на рассмотрение соответствующего суда. Кроме того, в соответствии со ст. 125 Конституции РФ споры о компетенции между органами государственной власти ее субъектов вправе решать и Конституционный Суд РФ.

Принцип равноправия и самоопределения народов. Первые отсылки к указанному принципу находим уже в преамбуле Конституции РФ. Ведь именно самоопределение «многонационального народа» позволило возникнуть новому государству – РФ.

Равноправие народов связывается в первую очередь с равным признанием их культурной самобытности. Равноправие народов проявляется в равных правах на национальное развитие, развитие национальной культуры, языка, на пользование им.

Государство не просто признает разные культурные традиции, но и создает возможности для их дальнейшего развития, любыми соответствующими закону формами и способами. Федеральное законодательство уточняют особенности реализации прав в сфере сохранения культуры коренными

малочисленными народами¹ и представителями национальных меньшинств на соответствующей территории (национально-культурной автономии²).

Данный принцип справедливо может быть отнесен и к каждому представителю того или иного народа, которому гарантирует равенство независимо от расы, национальности, языка. Государственным языком РФ на всей ее территории является русский язык, но республики, будучи образованы по национальному принципу, наделены правом установления своего государственного языка наравне с государственным языком Федерации. Русский язык является средством межнационального общения народов России, одним из шести официальных и рабочих языков ООН и других международных организаций, принадлежит к наиболее распространенным языкам мира.

Равноправие народов проявляется в равных возможностях этих народов по *самоопределению*, которое следует трактовать в современных условиях максимально широко. Многие народы, проживающие на территории РФ, самоопределились, иногда и по своей инициативе, но всегда с согласия и при поддержке государственных органов РФ. Так возникли, например, Башкирская и Бурятская республики и многие другие. Нельзя сводить рассматриваемое право чисто к территориальным моментам (выход из государства, обособление внутри него и др.). Есть немало других культурно-языковых и экономических форм реализации этого права. В своем исходном, каноническом смысле право наций на самоопределение нацелено, прежде всего, на сохранение нации как культурной общности людей³.

¹ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ // Российская газета. 1999. 12 мая.

² О национально-культурной автономии: федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ // Российская газета. 1996. 25 июня.

³ См. подробнее: *Абдулатипов Р. Г.* Приоритеты российской государственности // Российская газета. 1993. 19 января; *Смирнягин Л.* Федерация: процессы, идущие снизу // Российские вести. 1993. 28 июня.

Соотношение принципов самоопределения народов и территориальной целостности государства решается международным правом в пользу последнего. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1514 (XV) 1960 г. закреплено: «Все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие (п. 2) ... Всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций (п. 6)». В Декларации «О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, в соответствии с Уставом ООН» от 24 октября 1970 года указывается, что при реализации права народа на самоопределение ничто не должно толковаться как «санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расширению или к частичному, или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств... Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны». В дальнейшем этот принцип получил подтверждение в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975) и Декларации о праве на развитие, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (1986)¹.

Все народы, народности, этнические группы могут осуществлять право на самоопределение в области культуры, образования, развивая национальную культуру, свои языки, организуя обучение на них. Народы, народности, проживающие в России, в том числе самый большой по численности – русский народ, исторически самоопределились в одном

¹ См.: Мухаметшин Ф. Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа // Государство и право. 1994. № 3. С. 58.

крупном многонациональном государстве – РФ. Таким образом, РФ – это государственная форма самоопределения всего многонационального народа России и вместе с тем всех входящих в него народов, народностей.

Принцип преемственности в развитии Российского государства. Данный принцип не является традиционным для рассматриваемого перечня. Однако юридически закрепленный лишь в процессе реновации Конституции РФ в 2020 году (ст. 67¹), он проявлялся в построении отечественного федеративного государства на всех этапах его развития. Он отражен и в способах формирования Федерации – договорной порядок объединения национальных, национально-территориальных и территориальных единиц. Кроме того, именно исторические особенности обуславливают правовой статус субъектов Федерации и некоторые особенности их внутреннего развития вне пределов ведения Федерации. Да и само развитие Федерации на современном этапе демократической централизации предопределено историческими событиями.

6.3. Государственно-правовые признаки России как федеративного государства

Конституция РФ устанавливает не только принципы федеративного устройства России, но и более конкретно закрепляет важнейшие черты статуса как федерации, так и ее субъектов.

России как федеративному государству присущи следующие *государственно-правовые признаки*:

1) наличие суверенитета РФ, распространяющегося на всю ее территорию в рамках государственной границы и проявляющегося в верховенстве федеральной Конституции и законов. Протяженность государственной границы России составляет более 61 тыс. км, из них более 22 тыс. км – сухопутный участок и более 39 тыс. км – морской;

2) наличие федеральной Конституции и федеральных законов. Наравне с этим субъекты Федерации имеют свои конституции (уставы) и законодательство, не противоречащее федеральной конституции и гармонизированное с федеральным законодательством;

3) наличие федеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию. Наравне с этим субъекты Федерации самостоятельно устанавливают свои органы государственной власти (законодательные, исполнительные и судебные) в соответствии с основами конституционного строя России (ст. 77);

4) наличие государственной территории, целостной и неприкосновенной, включающая в себя территории всех субъектов Федерации, федеральные территории, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Государственная территория – это часть земного шара, которая принадлежит определенному государству. Территория – неотъемлемый признак государства, пространственный предел его юрисдикции. Территория России до октября 2022 года составляла 17 125 191 кв. км. После воссоединения России с ее четырьмя историческими территориями (Донецкой и Луганской народными республиками, Запорожской и Херсонской областями) в октябре 2022 года площадь территории России увеличилась еще 107 600 кв. км.

Следует различать сухопутную, водную и воздушную территорию государства. *Сухопутной территорией России* является вся суша, находящаяся в пределах государственной границы. *Водная территория* включает внутренние воды и территориальное море (составляющее 12 морских миль). *Воздушную территорию России* составляет ее воздушное пространство, находящееся в пределах сухопутных и водных границ. Воздушное пространство по сложившейся правовой практике включает высоту до 100 км.

Кроме того, в территорию входят и *недра* (являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов

и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения¹);

5) на территории России не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Данный признак связан в первую очередь с закреплением принципа единства экономического пространства как основы конституционного строя России;

6) наличие единого гражданства РФ;

7) наличие единого федерального государственного языка. Государственным языком РФ на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов РФ (ст. 68). Защита и поддержка русского языка как государственного языка РФ способствуют приумножению и взаимообогащению духовной культуры народов РФ²;

8) наличие единой денежной единицы. *Денежная единица страны* – это законодательно установленный в стране денежный знак, основной элемент денежной системы страны, служащий для измерения и выражения цен всех товаров и услуг.

Денежной единицей России согласно ст. 75 ч. 1 Конституции РФ является *рубль*, который имеет одинаковую платежную стоимость на всей территории РФ. *Копейка* – наименование не денежной единицы, а расчетной. *1 рубль состоит из 100 копеек*. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ. Введение и эмиссия других денег в России не допускается;

9) наличие федеральных государственных символов: государственный флаг, герб и гимн РФ (ст. 70). Их описание и порядок официального использования устанавливаются тремя соответствующими федеральными конституционными за-

¹ О недрах: закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 // Российская газета. 1992. 5 мая.

² О государственном языке Российской Федерации: федеральный закон от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ // Российская газета. 2005. 7 июня.

конами¹. Кодекс РФ об административных правонарушениях и Уголовный кодекс РФ содержат правовые нормы, устанавливающие юридическую ответственность за нарушение этих актов.

Государственный флаг РФ представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: белый, синий, красный. Отношение ширины флага к его длине составляет 2:3.

Государственный герб РФ представляет собой четырехугольный с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и – над ним – одной большой короной, соединенной лентами. В правой лапе орла – скипетр, в левой – держава. На груди орла в красном щите – серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного, опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

Государственный гимн РФ представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом;

10) наличие федеральной столицы РФ – город Москва (определена в ст. 70 Конституции РФ). «Столица – место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации...»², при этом законодатель разграничивает «место нахождения» и «место пребывания», предусматривая возможность использовать в качестве последнего любой город государства.

¹ См.: О Государственном флаге Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 года № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 52, ч. 1, ст. 5020; О Государственном гербе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 года № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 52, ч. 1, ст. 5021; О государственном гимне Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 года № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 52, ч. 1, ст. 5022

² См.: О статусе столицы Российской Федерации: закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4802-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19, ст. 683.

Оставаясь суверенным государством, Россия в соответствии со ст. 79 Конституции РФ может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в России.

6.4. Конституционный статус субъектов Российской Федерации

Субъект РФ – родовое (обобщающее) понятие, используемое для обозначения многосоставности государственной территории России, характеристики ее статуса и способа образования.

Правовой статус субъекта Федерации в силу принципа равенства предполагает унифицированный подход ко всем государственно-правовым характеристикам региона. Вместе с тем практическая реализация принципа усложняется историческими и правовыми (закрепленными в Конституции) положениями, а также фактически сложившимися особенностями функционирования власти в отдельных регионах.

Российская Федерация – государство с уникальной государственной структурой. Состав России определяет ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, которая содержит полный перечень (89) и официальное наименование субъектов Федерации.

Основные вопросы статуса субъектов РФ урегулированы Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹.

¹ Российская газета. 2021. 27 декабря.

Конституция РФ предусматривает шесть видов равноправных субъектов.

Республики – субъекты РФ – это «государства» в составе России, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции РФ. Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Запись – «республика (государство)», подчеркнул Конституционный Суд РФ, не означает признание государственного суверенитета этих субъектов Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера; Конституция не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета РФ¹.

Государственно-правовыми признаками республики являются:

- наличие в республике Конституции и республиканского законодательства;
- наличие самостоятельно установленной в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти системы органов государственной власти республики;
- наличие территории, изменение границ которой возможно лишь по взаимному согласию обладателей указанных границ;

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25, ст. 2728; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О // Собрание законодательства. 2000. № 29, ст. 3117.

- признание собственного государственного языка, наряду с официальным федеральным;
- собственные символы государства.

Отметим, что наличие республиканского гражданства рассматривалось на раннем этапе формирования современного федеративного государства как особенность республики. Однако с течением времени судебная практика и юридическая доктрина позволили устранить указанное нарушение принципа государственного суверенитета. В итоге в 2001 году Конституционный Суд РФ сформировал правовую позицию относительно гражданства субъектов российского федеративного государства¹, установив, что республики не обладают статусом государства и не имеют права наделять себя свойствами суверенного государства. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2023 года, как и его предшественник 2002 года, не предусматривает гражданства субъектов: в России действует единое федеральное гражданство.

Большинство республик признают себя субъектами РФ, не претендуя на роль самостоятельных субъектов международного права. Это дает возможность строить отношения центра с ними на базе общих федеративных принципов, заложенных в Конституции РФ и основанных на взаимном делегировании части конституционных прав федеральных и республиканских органов государственной власти.

Края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа – это государственные образования в составе РФ, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции РФ.

Автономии образованы по национально-территориальному принципу и были созданы как формы национальной государственности соответствующих народов, способы их самоопре-

¹ По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 года № 250-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.11.2022).

деления. Края, области, города федерального значения образованы по территориальному принципу и сейчас уже не могут рассматриваться как административно-территориальные единицы. Федеративный договор от 31 марта 1992 года признал их субъектами РФ.

Статус данных видов субъектов Федерации определяется Конституцией РФ и их уставами. Устав принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта. В уставах, как и в конституциях республик, должны быть учтены специфические особенности данной территории и проживающего на ней населения. Итак, для конституционного статуса рассматриваемых субъектов Федерации характерно наличие следующих *признаков*:

- наличие устава и своего законодательства;
- наличие системы органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации, которая самостоятельно им самим устанавливается в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом;
- наличие территории, границы которой могут быть изменены только с взаимного согласия органов власти определенных субъектов РФ.

Конституция РФ не исключает возможности изменения субъектного состава Федерации путем изменения статуса субъектов РФ, а также расширения ее субъектного состава. Этот вопрос будет рассмотрен самостоятельно.

6.5. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации

Субъектный состав РФ может быть изменен различными способами. Такой вывод следует из толкования ч. 1 ст. 137 Конституции РФ, устанавливающей порядок изменения ст. 65

Конституции РФ (той самой, в которой указывается перечень субъектов Федерации). Эти способы таковы:

- принятие в состав РФ нового субъекта в результате присоединения к России иностранного государства или его части;
- образование в составе РФ нового субъекта в связи с объединением граничащих между собой субъектов или разъединением одного субъекта на несколько граничащих между собой субъектов;
- образование в составе РФ нового субъекта в связи с разъединением одного субъекта на несколько граничащих между собой субъектов.

Особенности первых двух процедур (третья в настоящее время не урегулирована) были закреплены в 2001 году в Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹.

Особое внимание для каждого из вариантов изменений отводится обеспечению добровольности изменений и заинтересованности в них населения (что в очередной раз характеризует договорный способ формирования РФ).

В случае принятия нового субъекта добровольность гарантирована правилом о единственно возможном инициаторе указанной процедуры – иностранном государстве. При образовании в составе РФ нового субъекта, изменении его статуса инициатива принадлежит тем государственным образованиям РФ, на территориях которых образуется новый субъект или изменяется существующий.

Поддержка населения государства обеспечивается Президентом РФ посредством предоставления права решения указанного вопроса (о допустимости изменений субъектного состава) федеральному законодателю, что выражено в необходимости принятия отдельного для каждого случая федерального консти-

¹ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4916.

туционного закона, подтверждающего факт изменения субъектного состава Федерации, а также регламентирующего сроки переходного периода территории в новый правовой статус.

В ситуации с включением нового субъекта в состав Федерации принятию федерального конституционного закона предшествует подписание соответствующего международного договора и рассмотрение его Конституционным Судом РФ; при образовании нового субъекта из уже имеющихся – референдум заинтересованных территорий.

Международным договором регулируются наименование и статус нового субъекта Федерации, порядок приобретения гражданства РФ лицами, проживающими на присоединяемой территории, правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов, действие законодательства РФ на территории нового субъекта, функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта РФ.

Законодательством предусмотрено, что во всех случаях при территориальных изменениях должны соблюдаться государственные интересы и принципы федеративного устройства России, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов РФ, их социально-экономические возможности.

История современного Российского государства знает примеры как принятия в состав РФ, так и образования нового субъекта в составе Федерации.

Принятие в состав РФ. После незаконного и насильственного захвата власти на Украине в феврале 2014 года возможности для реализации права на самоопределение в рамках украинского государства существенно сузились. В этих условиях 17 марта 2014 года Верховный Совет Автономной Республики Крым, законно избранный 31 октября 2010 года, исходя из прямого волеизъявления народа Крыма в ходе референдума, состоявшегося 16 марта 2014 года, принял решение о провозглашении Крыма независимым суверенным

государством – Республикой Крым, в которой Севастополь является городом с особым статусом. 18 марта в соответствии с решением Верховного Совета Республика Крым заключила международный договор с Россией о вхождении в ее состав. После чего был принят Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹. Урегулированы данным законом и вопросы гражданства. Для граждан Украины и лиц без гражданства, проживающих на указанных территориях, был установлен срок (один месяц), в течение которого им предоставлялась возможность заявить о сохранении гражданства Украины либо сохранении статуса лица без гражданства. Вместе с тем уже с момента вступления в силу всех международных договоренностей им было автоматически предоставлено гражданство РФ. Государственными языками Республики Крым признаны русский, украинский и крымско-татарский языки.

После 2014 года ситуация на Украине не изменилась. Долгие восемь лет людей на Донбассе подвергали геноциду: их расстреливали, пытали до смерти в тюрьмах, мирные города и гражданская инфраструктура подвергались обстрелам и блокаде (водной, энергетической), а в Херсоне и Запорожье в жителях пытались преступно взрастить нацизм, навязывая ненависть к России и ко всему русскому. Кому такая политика была чужда, того просто убивали. Понимая скорую и неминуемую неизбежность физического уничтожения русских людей на Донбассе и Украине, а также физическую угрозу существования самой России от крайне агрессивного милитаристского США и НАТО, фактически поглотившего Украину, 24 февраля 2022 года Президент РФ объявил о начале специальной во-

¹ См.: О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 12, ст. 1201.

енной операции на Украине. Ее цель – защита людей на Донбассе, демилитаризация и денацификация Украины.

Ощутимыми промежуточными результатами проведения специальной военной операции на Украине стало проведение с 23 по 27 сентября 2022 года четырех референдумов о вхождении в состав РФ освобожденных территорий, в ходе которых народ Донбасса, жители Запорожья и Херсона «сказал свое слово». 30 сентября 2022 года состоялось подписание договоров о принятии в состав России Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области. Соответствующие федеральные конституционные законы были приняты 4 октября 2022 года¹.

Образование в составе Российской Федерации новых субъектов было связано с комплексной реформой (2005–2008), направленной:

- на сокращение числа субъектов (от 89 до 83 в тот момент);
- сокращение финансовых издержек государственного управления в субъектах;
- усовершенствование государственного управления обширной территорией;
- решение проблемных вопросов автономии (как это было в период объединения с 1 декабря 2005 г. по 1 марта 2008 г.),

¹ См.: О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики: федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ // Российская газета. 2022. 6 октября; О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики: федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ // Российская газета. 2022. 6 октября; О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области: федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 7-ФКЗ // Российская газета. 2022. 6 октября; О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области: федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 8-ФКЗ // Российская газета. 2022. 6 октября.

вызванных закрепленным в Конституции РФ их противоречивым статусом одновременно и субъектов, и их составных частей (исключением является только Чукотский автономный округ, оформивший свой выход из Магаданской области).

Цель всех объединений и соответственно образования новых субъектов в составе РФ – ускорение социально-экономического развития и повышение уровня жизни населения, проживающего в указанных субъектах РФ. В настоящее время идет предварительная работа по объединению Архангельской области и Ненецкого автономного округа (процесс «заморожен»), а также обсуждаются возможности объединения г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

6.6. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации

Управленческие задачи обуславливают необходимость деления территории любого государства на отдельные административно-территориальные единицы. *Административно-территориальное устройство государства* – это разделение его территории на определенные части, в соответствии с которыми строится система местных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом в унитарном государстве данные единицы составляют единственное деление территорий, в федеративном – такое деление реализуется внутри субъектов. Важно не смешивать административно-территориальные единицы и муниципальные образования. Границы их могут совпадать, а могут и не совпадать. В некоторых случаях территориально одно и то же образование в административных целях определяется как город областного значения, а для целей организации местного самоуправления – как городской округ. С другой стороны, в отдельных административно-территориальных единицах может быть лишь территориальное (структурное) подразделение исполнительного органа мест-

ного самоуправления, а само муниципальное образование в таком случае будет территориально шире.

Действующая Конституция РФ не регулирует вопросы административно-территориального устройства, они регулируются субъектами РФ, каждый из которых решает эти вопросы самостоятельно, применительно к своим специфическим условиям.

Административно-территориальное устройство, определяется конституциями (уставами) субъекта, а также специальными законами с соответствующим наименованием¹.

В России административно-территориальное устройство ее субъектов базируется на следующих принципах:

- 1) экономический принцип, требующий учета особенностей хозяйственного профиля, направления развития хозяйства;
- 2) национальный принцип, предполагающий всесторонний учет национального состава населения и его особенностей;
- 3) максимальное приближение как государственного аппарата, так и местного самоуправления к населению;
- 4) принцип соответствия исторически сложившейся системе расселения населения в данном регионе;
- 5) принцип целостности территории региона;
- 6) принцип обеспечения стабильности и устойчивости административно-территориальных единиц;
- 7) принцип развития национальной культуры, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности.

Действующая в настоящее время в РФ система административно-территориальных единиц сложилась в основном в годы советской власти, когда созданное еще Екатериной II административно-территориальное деление Российской империи (губерния – уезд – волость) было постепенно заменено новыми административно-территориальными единицами (область – округ – район).

¹ См., например: Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области: закон Нижегородской области от 16 ноября 2005 года № 184-З // Нижегородские новости. 2005. № 218.

Классифицировать административно-территориальные единицы допускается различными способами. Распространенным является деление на городские и сельские населенные пункты; базовые и первичные административно-территориальные единицы. К *базовым* относятся районы и города республиканского, областного, краевого подчинения. К *первичным* относятся города районного подчинения, районы в городах, поселки, сельские поселения (села, станицы, деревни, хутора, аулы и др.), административные округа и др.

Нестандартной разновидностью административно-территориальных образований являются *закрытые административно-территориальные образования* (далее – ЗАТО), статус которых определяется Законом¹. Отличают эти территории специальные условия проживания граждан. Введение таких условий вызвано необходимостью обеспечения обороны страны и безопасности государства, потому как в таких административно-территориальных образованиях функционируют организации, осуществляющие разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, либо расположены военные и иные объекты. Проживание в таком административно-территориальном образовании предполагает дополнительные ограничения прав граждан. Например, вопросы изменения границ реализуются без учета интересов населения, для въезда на территорию могут быть установлены ограничения, равно как и сопутствующие им ограничения предпринимательской деятельности и др.

В рамках данного вопроса следует также рассмотреть особенности административно-территориальных единиц, которые обособлены от территории субъекта и носят статус «федеральная территория». Данная категория возникла в процессе реновации Конституции РФ и в настоящий момент имеет един-

¹ См. подробнее: О закрытом административно-территориальном образовании: закон РФ от 14 июля 1992 года № 3297-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1915.

ственный пример практической реализации – создание в Краснодарском крае федеральной территории «Сириус»¹ (рассматривается также как муниципальное образование – городской округ). На таких территориях создаются органы публичной власти, которые одновременно реализуют функции органов местного самоуправления. При этом полномочия властей и законодательства региона, в котором такая территория была создана, ограничены учреждающим ее федеральным законом.

6.7. Федеральные округа России

В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Эта управленческая задача в отношении большого количества элементов (в единую систему входят органы власти федерального, регионального и местного уровней) требует привлечения дополнительных субъектов управления. Таким вспомогательными субъектами для Президента РФ являются представители Президента РФ. Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства. Они есть и при высших федеральных органах власти², и на различных территориях. При этом до 2000 года представители Президента РФ существовали в каждом субъекте Федерации, что в целом не слишком облегчало управленческие задачи – подчиненных единиц по-прежнему было много.

¹ О федеральной территории «Сириус»: федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ // Российская газета. 2020. 25 декабря.

² О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: указ Президента РФ от 22 июня 2004 года № 792 // Российская газета. 2004. 25 июня; Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 1996 года № 1791 // Российская газета. 1997. 9 января.

Реализуя свои конституционные полномочия по повышению эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствованию системы контроля за исполнением их решений, Президент РФ Указом от 13 мая 2000 года № 849¹ преобразовал институт полномочных представителей Президента РФ в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Категория «федеральный округ» в нормативных правовых актах не определяется, акцент в соответствующем Указе Президента РФ смещен на деятельность полномочных представителей. Президент РФ В. Путин отмечал, что «суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий»². Они являются инструментом президентской власти.

Федеральный округ включает в себя территории нескольких субъектов Федерации. Они существенно различаются между собой по количеству входящих в них субъектов Федерации, площади и численности населения.

В первой редакции Указа Президента РФ все субъекты федерации были объединены в семь федеральных округов по территориальному и социально-экономическому соседству. Далее изменения происходили в 2010, 2014, 2015, 2016 и 2018 годах (выделение новых округов, наоборот – их упразднение, изменение наименований, субъектного состава округов, а также центров округов). В настоящий момент Указом Президента РФ выделены восемь округов: 1) Центральный (центр – г. Москва), 2) Северо-Западный (центр – г. Санкт-Петербург), 3) Южный (центр – г. Ростов-на-Дону), 4) Северо-Кавказский (центр – г. Пятигорск), 5) Приволжский (центр – г. Нижний Новгород), 6) Уральский (центр – г. Екатеринбург),

¹ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20, ст. 2112.

² Путин В. В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.

7) Сибирский (центр – г. Новосибирск), 8) Дальневосточный (центр – г. Владивосток).

В центрах федеральных округов располагаются непосредственно Представители Президента РФ и их аппарат. Организационно они являются элементами Администрации Президента РФ. Ни один федеральный округ не является ни самостоятельной административно-территориальной единицей, ни обособленным органом публичной власти. Они также не создают дополнительное правовое регулирование, а работают с региональным законодательством субъектов, входящих в их состав.

Связь Полномочного представителя в федеральном округе с Президентом проявляется также в порядке его назначения и освобождения от должности: Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Максимальный срок полномочий ограничен сроком полномочий самого Президента РФ.

Указ Президента РФ определяет задачи и функции Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Задачи, реализуемые в федеральном округе, определены следующим образом:

- организация работы по реализации органами публичной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства;
- организация контроля за исполнением решений федеральных органов публичной власти;
- обеспечение реализации кадровой политики;
- подготовка докладов об обеспечении национальной безопасности, о политическом, социальном и экономическом положении.

ЛЕКЦИЯ 7. РЕФЕРЕНДУМ И ВЫБОРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 7.1. Референдум как высшая форма волеизъявления в России.
- 7.2. Понятие, виды и социальная ценность выборов в демократическом государстве.
- 7.3. Понятие, источники и принципы избирательного права Российской Федерации.
- 7.4. Понятие и виды избирательных систем.
- 7.5. Понятие и стадии избирательного процесса в Российской Федерации.
- 7.6. Защита избирательных прав граждан Российской Федерации.

7.1. Референдум как высшая форма волеизъявления в России

Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). **Референдум** представляет собой форму прямого волеизъявления граждан, обладающих правом на участие в референдуме, по наиболее важным вопросам государственного и местного значения.

Социальная ценность референдумов состоит в том, что они являются:

- одним из существенных элементов политического самоутверждения граждан;
- способом реализации законодательной власти народа;
- юридически признанной за гражданином возможностью быть субъектами публичной власти;
- механизмом воспитания гражданского политического сознания.

Референдумы классифицируют по различным основаниям. Наиболее распространенными являются следующие:

1. По территории проведения референдума, сфере действия его решения:

- федеральные;
- региональные;
- местные.

На федеральном уровне в России проведение референдума предусмотрено уже вторым по счету в истории нашего государства Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации»¹. При этом практика реализации его норм незначительна и во всех случаях заканчивалась выдвижением соответствующих инициатив. Ни одного референдума в России не было организовано по правилам, предусмотренным данным Законом. Высказываются позиции о приравнивании всенародного голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ 2020 года к референдуму. Отметим, что сущностные характеристики у явлений схожи, но юридическая форма несколько отличается.

Более распространены референдумы на региональном и местном уровнях. Здесь они регламентируются законами субъектов Федерации и отдельными муниципальными нормами. В регионах проходят референдумы, связанные с территориальными изменениями (изменение границ, изменение столицы), юридическими изменениями (поправки в региональную конституцию или устав), общественно-социальными изменениями (например, референдум о местном времени проводился в Волгоградской области).

2. В зависимости от предмета, выносимого на осуждение:

- государственно-правовые;
- гражданско-правовые;
- уголовно-правовые;
- административные;
- финансовые и др.

¹ О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ // Российская газета. 2004. 30 июня.

В этой связи следует упомянуть особую разновидность референдумов – плебисцит, в ходе которого решаются вопросы о политической судьбе территории, на которой проживают лица, участвующие в таком референдуме.

Отметим, что законодательство РФ ограничивает круг вопросов федерального референдума. Не допускается обсуждение в таком формате вопросов:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ (для этого существует специальная предусмотренная законом процедура на уровне заинтересованных субъектов);

- досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении их досрочных выборов о перенесении сроков проведения таких выборов (основания и порядок досрочного прекращения полномочий указанных субъектов определен Конституцией РФ и может быть изменен путем внесения в нее поправок);

- избрании, назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ (этот вопрос противоречит сущности референдума, переносит его в сферу избирательного права или администрирования);

- персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (процедура их формирования установлена Конституцией РФ);

- избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ (как следует из указанной формулировки, эти процедуры установлены международным договором государства);

- принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения (данные меры реализуются в первую очередь путем введения на территории государства чрезвычайного положения, которое возможно лишь по решению Президента РФ);

- отнесенных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

При этом на региональном и местном уровнях допускаются референдумы по вопросам, относящимся соответственно к ведению субъекта, либо к вопросам местного значения.

3. В зависимости от обязательности решений референдума они подразделяются:

- на императивные (решение обязательное для власти);
- консультативные (решение не обязательное).

Процедура проведения референдума включает в себя этапы, схожие со стадиями избирательного процесса как в наименованиях, так и во многих правилах:

1) выдвижение инициативы проведения референдума (для разных уровней реализуется: населением, не менее двух миллионов граждан для федерального уровня; органами публичной власти; избирательными объединениями). На этом этапе в поддержку референдума проводится также сбор подписей;

2) назначение референдума (по решению президента РФ, законодательного органа власти субъекта Федерации, представительного органа местного самоуправления и, в исключительном случае, суда);

3) формирование комиссий референдума. Специально для проведения конкретного референдума формируется участковая комиссия, срок ее полномочий истекает через десять дней со дня официального опубликования результатов референдума. Остальные комиссии (федеральная, субъекта, территориальная) функционируют на постоянной основе;

3) образование участков референдума. Они образуются для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума; совпадают с избирательными участками;

4) составление списков участников референдума;

5) агитация по вопросам референдума. При этом инициативная группа по проведению референдума вправе участвовать в проведении агитации только по тем вопросам референдума, которые были предложены ею для вынесения на референдум, а расходы на агитацию осуществляются за счет специально созданного фонда референдума;

- 6) голосование;
- 7) подсчет голосов участников референдума, определение результатов.

После подведения итогов результаты референдума должны быть опубликованы официально. Например, для референдума РФ официальное опубликование происходит в течение трех дней со дня подписания ею протокола о результатах референдума, а в течение трех месяцев уже с этого момента все наиболее полные данные о референдуме размещаются в сети «Интернет».

Следует также выделять обеспечительную стадию, связанную с финансированием референдума.

Как и было сказано ранее, решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Именно по этой причине такие решения включаются в иерархию источников конституционного права.

7.2. Понятие, виды и социальная ценность выборов в демократическом государстве

Как родовому, так и рабовладельческому обществу известна определенная форма выборности. В Греции и Риме в то время выборы представляли собой важнейший принцип государственности. На феодальном этапе развития сословные выборы были присущи городам. Развитие капиталистических общественных отношений, появление республиканской формы правления позволило обществу осознать истинную ценность выборов. Парламент, образованный на основе всеобщего избирательного права, уже не просто законотворческий орган, но и представительный, начинают активно вестись избирательные кампании как эффективный инструмент политической борьбы, показатель популярности тех или иных политических групп и их представителей¹.

¹ Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. Москва, 2000. С. 187.

Сама идея выборов в современном понимании впервые была высказана в армии Кромвеля в ходе Английской буржуазной революции в XVII веке. Однако лишь спустя сто лет во Франции она нашла юридическое отражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой в 1789 году, и за оставшиеся двести лет различными путями стала фундаментальной составляющей демократии в большинстве стран мира.

Выборы представляют собой основную форму волеизъявления населения, форму реализации народного суверенитета, а право граждан участвовать в формировании властных структур является сегодня общепризнанным элементом современного демократического государства. Законодательство РФ определяет выборный способ формирования для органов публичной власти. Причем потенциально выборы могут использоваться не только для формирования законодательного органа (например, регионального парламента) или наделения полномочиями должностного лица, представляющего власть исполнительную (например, главы субъекта Федерации). Законодательством предусмотрена возможность регионов использовать выборный способ наделения полномочиями мирового судьи (хотя такая система ими фактически не используется).

Официальная дефиниция выборов представлена в ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: **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.

Институт выборов используется и вне публично-правовой сферы. Для таких выборов создана категория «общественные выборы»: так формируются ученые советы вузов; избираются ректоры, руководящие органы политических партий, ком-

мерческих и общественных организаций, иные органы и руководители¹.

Вспомним некоторые иные классификации выборов. Так, в соответствии с территорией, на которой проводятся выборы, а также в соответствии с уровнем публичной власти, которая будет в последующем реализована избранным лицом, выборы можно разделить на федеральные (общенациональные), региональные и муниципальные (местные). С учетом субъекта, которому принадлежит активное избирательное право, выборы могут быть всеобщими (участвуют все граждане страны) и привилегированными (избиратель обладает привилегированным статусом, например, по крови, отношению к социальной группе и др.).

Две следующие классификации выборов во многом дополняют друг друга. По общему правилу выборы должны проходить регулярно, в установленные законом сроки. Возможны ситуации выбытия отдельных избранных лиц из числа состава органа власти. Такая ситуация требует проведения дополнительных, внеочередных выборов. Следовательно, в соответствии с количественной характеристикой избираемых в коллегиальный орган власти выборы могут быть полные и частичные (дополнительные), в соответствии со сроками проведения – основные (очередные) и внеочередные (досрочные).

Особо следует отметить категорию «повторные выборы». Они назначаются в случаях признания предыдущих выборов несостоявшимися или недействительным.

Изучение дефиниции выборов в литературе часто сопутствует рассмотрению, на первый взгляд схожих по смыслу категорий: «роль выборов», «место выборов», «цель выборов», «ценность выборов», «значение выборов»². Постараемся их разграничить.

¹ См.: Якушев А. В. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1999. С. 56.

² См. подробнее: Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие / Т. В. Горева [и др.]. 2-е изд., доп. и перераб. Нижний Новгород, 2018. С. 12–17.

Роль выборов – это самая неоднозначная характеристика исследуемого института. Через нее рассматривается любое описание места, цели, ценности, функций выборов, взаимосвязей и зависимостей с иными явлениями правовой действительности, каких-либо действий в рамках юридических процессов.

Место выборов – отражает положение соответствующего института в системе управления государством, чаще всего среди принципов конституционного строя страны (ст. 3 Конституции РФ).

Цель выборов – финальный результат, на который направлен весь выборный процесс. Для России он отражен в легальном определении понятия рассматриваемого института.

Выборы в общественном сознании ассоциируются в первую очередь с их ключевой процедурной стадией – голосованием. Но эта стадия характерна и иным общественным процедурам, в том числе и в сфере реализации непосредственного права население на управление делами государства (а именно при референдуме или отзыве депутатов). В связи с этим следует разграничивать данные категории в соответствии с их целями.

Для выборов цель – формирование представительных органов государственной власти и местного самоуправления; для *референдума* – принятие народом (населением) решения по важному вопросу жизни государства, территории, для *отзыва* депутата – лишение полномочий избранного лица, дискредитировавшего себя нарушением закона, поступками, грубо попирающими общественную мораль и в этом плане утратившего доверие своих избирателей¹.

Ценность выборов – значимость соответствующего института для человека, общества в целом, определяемая его вовлеченностью в сферу человеческой жизнедеятельности и социальных отношений.

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. Москва, 2006. Т. 2. С. 164.

Социальная ценность выборов состоит в том, что они являются:

- одним из существенных элементов политического самоутверждения граждан;
- способом политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию;
- юридически признанной за гражданином и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти;
- механизмом воспитания гражданского политического сознания;
- индикатором изначальной высшей легитимности всей структуры органов государственной власти.

В Российском государстве на федеральном уровне прямым способом избирается одна палата Федерального Собрания – Государственная Дума и глава государства – Президент РФ. Именно в них воплощается высшая властеобразующая воля народа и от них дается главный импульс формированию всей исполнительной и судебной власти на федеральном уровне. Другими словами, назначения на высшие посты в органах исполнительной и судебной власти осуществляются выборными органами. Таким образом, выборы дают высшую изначальную легитимность всей структуре органов государственной власти.

Значение выборов – отражает их функциональную нагрузку в человеческой деятельности. Таким образом, значение выборов в государстве определяется функциями, которые они играют в политической системе общества. *Функции выборов* – это основное предназначение соответствующего института, отражающее его роль в жизни общества и государства. Перечислим основные из них¹:

1) *представительство общественных интересов* определяет само значение выборов – избранные кандидаты должны отстаивать во власти интересы своих избирателей, осуществлять все свои политико-правовые решения, оценивая их

¹ См. также: Скрипкина Ж. Б. Избирательные системы и технологии: учебное пособие. Москва, 2005. С. 22–26.

сквозь призму ожиданий, которые были возложены на них избирателями;

2) *легитимация власти* предполагает, что главным, первым критерием законности нахождения того или иного лица у власти является факт поддержки его народом соответствующей территории, отраженной в результатах выборов. И уже потом к этому добавляется такая характеристика, как легальность выборов, то есть проведение их в соответствии со всеми юридически предусмотренными правилами. Сочетание двух этих характеристик отражается и в формах государства: так, в колониальных государствах власть может быть легальной, но нелегитимной, при революционном правлении – наоборот, и лишь наличие выборов позволяет говорить о легальной и легитимной власти¹. В последнем случае власть вызывает доверие со стороны большинства граждан, соответствует их ценностным ориентациям и ожиданиям и вправе рассчитывать на выполнение принимаемых ею решений;

3) *определение ориентиров на будущее страны* как функция выборов связано с тем, что в ходе избирательной кампании дебаты проводятся исключительно между кандидатами, но дискуссия о дальнейших путях развития страны, борьба идей и программ становится общенациональной. Результат такой дискуссии отражается в итогах выборов и в дальнейшем выражается в том политическом курсе, который проводит избранный кандидат;

4) *социальный барометр политической жизни*: результаты выборов позволяют установить отношение граждан страны к ее важнейшим политическим институтам, степень влияния различных политических сил, отношение граждан к правящей элите и оппозиции, политическому режиму в целом;

5) *политическая социализация* как функция выборов реализуется на всех этапах избирательного процесса. Основным ее инструментом является гласность и открытость выборов. Чем больше информации о ходе избирательной кампании по-

¹ См.: Сухов А. Н., Трыканова С. А. Выборы: теория и практика: учебное пособие / под ред. А. Н. Сухова. Москва, 2006. С. 44–45.

лучает гражданин государства, тем больше возможностей его вовлечения в политику. Умение ориентироваться в политическом пространстве и использовать механизмы политики для отстаивания своих интересов приобретаетсся в процессе политической социализации. В периоды времени вне избирательных кампаний вероятность проявления интереса общества к политике как реальному способу усовершенствования жизни в государстве минимальна. Да и само участие граждан в выборах представляет собой приобщение к законно одобренным способам политического взаимодействия, формирует уважение к государственным институтам, способствует осознанию своей гражданской ответственности¹.

Итак, в современных демократических государствах выборы являются неотъемлемым элементом общественно-политической жизни и представляют собой основную форму волеизъявления населения, форму реализации народного суверенитета, а право граждан участвовать в формировании властных структур является сегодня общепризнанным элементом современного демократического государства.

7.3. Понятие, источники и принципы избирательного права Российской Федерации

Избирательное право – один из важнейших институтов конституционного права, а сами выборы в большинстве развитых демократических стран представляют собой арену острой политической борьбы, хотя и ограниченной рамками действующего законодательства и сложившейся политической практикой.

Избирательное право упорядочивает процесс воспроизводства на демократической выборной основе органов публичной власти. В силу того, что избирательным правом регулируются

¹ См. подробнее: *Скрипкина Ж. Б.* Избирательные системы и технологии: учебное пособие. Москва, 2005. С. 26.

наиболее важные отношения по поводу осуществления государственной власти, составляющие предмет конституционного права, оно является частью конституционного права.

Еще совсем недавно избирательное право рассматривалось как один из институтов конституционного права России¹. Однако уже сегодня большинство ученых выделяет избирательное право как одну из его подотраслей. Более того, на современном этапе государственно-правового развития сложились политические и формально-юридические основания рассматривать избирательное право уже в качестве отдельной (наряду с конституционным правом) самостоятельной отрасли права России.

Избирательное право рассматривается в двух смыслах: объективном (или широком) и субъективном (или узком).

В настоящее время в отечественной правовой науке нет единства мнений по поводу понимания избирательного права России в объективном (широком) смысле. Так, по мнению С. А. Авакьяна, «избирательное право – это подотрасль конституционного права, охватывающая совокупность правовых норм, закрепляющих принципы избирательной системы Российской Федерации, порядок подготовки и проведения выборов населением депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления»². А. Е. Постников полагает, что «избирательное право – это совокупность правовых норм, регулирующих субъективное избирательное право российских граждан и порядок реализации этого права»³. По мнению В. Е. Чиркина, «избирательное право – это система юридических норм, регулирующих порядок избирательной кампании и выборов»⁴.

¹ См., например: *Лысенко В. И.* Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1995.

² См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. Москва, 2006. Т. 2. С. 162.

³ См.: *Постников А. Е.* Избирательное право России. Москва, 1996. С. 13.

⁴ См.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право России: учебник. Москва, 2004. С. 237.

Из представленных определений следует, что избирательное право в объективном (широком) смысле регулирует не только порядок организации и проведение выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и содержание и процесс реализации самого политического права граждан РФ избирать и быть избранными в эти органы. Учитывая тот факт, что последнее возможно только в форме выборов, определение избирательного права в объективном смысле можно сформулировать следующим образом.

Избирательное право (в объективном смысле) – это подотрасль конституционного права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с организацией и проведением выборов в представительные органы публичной власти и на выборные должности.

Что же касается понимания избирательного права в субъективном (узком) смысле, то здесь мнения большинства ученых совпадают.

Избирательное право (в субъективном смысле) – это конституционное право граждан государства, а в случаях, установленных законом, и постоянно проживающих иностранных граждан, избирать и быть избранными в представительные органы публичной власти и на выборные должности.

Из представленного понимания легко заметить, что *избирательное право в субъективном смысле делится на активное (право избирать) и пассивное (право быть избранным)*. Следует заметить, что деление избирательного права на активное и пассивное в самой общей форме получило закрепление в Конституции РФ. «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме» (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ). «Не имеют право избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ).

Активное избирательное право – прямое или косвенное право граждан обладать при достижении установленного законом возраста решающим голосом в избрании органов публичной власти, а также определенных должностей.

Государство гарантирует данное право каждому гражданину РФ (за исключением определенных случаев, о которых речь будет идти в дальнейшем) при достижении им возраста 18 лет.

Пассивное избирательное право – право граждан при достижении установленного законом возраста быть избранными в органы публичной власти и на определенные должности. В отличие от активного избирательного права, оно реализуется, прежде всего, самим кандидатом и может заканчиваться его избранием. Для этого в определенной законом последовательности проводится целый ряд действий, начиная с выдвижения и регистрации гражданина в качестве кандидата, проведения предвыборной агитации и голосования до установления результатов выборов.

Возраст, при достижении которого государством предоставляется пассивное избирательное право своим гражданам, варьируется в зависимости от выборного органа государственной власти и местного самоуправления, а также избираемой должности. Так, например, для того чтобы иметь право быть избранным депутатом в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, гражданин России должен быть не моложе 21 года (ч. 1 ст. 97 Конституции РФ), а для того чтобы иметь право быть избранным Президентом РФ – не моложе 35 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции РФ).

Вернувшись к объективному значению избирательного права, напомним, что любая система правовых норм должна иметь некое внешнее выражение. Под **источниками избирательного права России** следует понимать нормативные правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения выборов. Источники избирательного права формируют целостную систему правового регулирования всех этапов избирательного процесса.

В части 4 ст. 15 Конституции РФ установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Это означает, что *международные избирательные стандарты являются неотъемлемой частью избирательного права России*. Они закреплены в таких актах, как:

– *Всеобщая декларация прав человека*, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года¹, закрепляет универсальный принцип периодических, нефальсифицированных выборов, «которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (ч. 3 ст. 21). Конституция РФ указывает на данный принцип лишь в частном случае – при выборах главы государства (ч. 1 ст. 81). Его универсальное использование юридически закреплено федеральным законом, что не соответствует уровню регулируемых общественных отношений. Таким образом, указанная международная норма позволяет решить вопрос о пробеле во внутреннем законодательстве страны по указанному вопросу;

– *Международный пакт о гражданских и политических правах*, принятый 19 декабря 1966 года²: «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей» (ст. 25);

– *Конвенция о политических правах женщин* от 20 декабря 1952 года;

¹ Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1998. 10 декабря.

² См.: Международные акты о правах человека. Собрание документов. Москва, 1998. С. 60.

– *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* от 18 декабря 1979 года;

– *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации* от 25 декабря 1965 года.

Названия трех вышеперечисленных актов говорят сами за себя, указывая на недопустимость дискриминации в сфере избирательных правоотношений, а также закрепляя обязательства государств принимать специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства.

Международные избирательные стандарты носят самый общий характер, они универсальны и потому подходят для любого демократического государства. Эти стандарты служат важной гарантией избирательных прав граждан в каждой стране, признающей себя частью мирового сообщества.

В перечисленных международно-правовых документах сформулированы требования, выполнение которых является обязательным условием для того, чтобы выборы признавались легитимными. Таковыми являются требования, чтобы выборы были свободными, справедливыми и подлинными.

Таким образом, мы рассмотрели международные источники избирательного права России. Другую группу составляют национальные источники, которая включает в себя федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты.

1. Федеральные нормативные правовые акты:

– *Конституция РФ* определяет конституционно-правовой статус выборов, указывая их в качестве высшего и непосредственного выражения власти народа (ст. 3); регулирует отношения, опосредующие природу права граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, определяя основное содержание данного права (раскрывая через него право на участие в управлении государством) и ограничения для его осуществления (ст. 32, 55, 56); устанавливает основные принципы выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ст. 81, 96, 97); устанавливает общие принципы разграничения предметов ведения Федерации и субъектов Федерации в данной сфере

правоотношений (ст. 71, 72, 73); оговаривает проведение муниципальных выборов (ст. 130).

При этом специальной главы, посвященной избирательной системе, в действующей Конституции РФ не содержится. С одной стороны, это не способствовало определению четких ориентиров избирательной реформы¹, с другой стороны – успешно преодолевалось правилом о применении общепризнанных принципов и норм международного права;

– Федеральный закон *«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*² является главным специальным актом по вопросам избирательной системы и избирательного права России; определяет основные гарантии реализации гражданами РФ конституционного права на участие в любых выборах, проводимых на территории страны; имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации;

– еще одним специальным актом федерального уровня является по-прежнему действующий Федеральный закон *«Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»*³. Однако практика его реализации сегодня незначительна, большинство обеспечительных норм содержится в предыдущем акте;

– выборы федерального уровня регламентированы самостоятельными законами. Их актуальная версия – Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ *«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Россий-*

¹ См.: Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004. С. 110.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

³ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49, ст. 5497.

ской Федерации»¹ и Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»²;

– Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"»³ регламентирует правовой статус указанной системы, особенности ее использования и юридические последствия принятия избирательных актов посредством указанной системы;

– прочие федеральные законы могут в большей или меньшей степени также касаться общественных отношений, связанных с подготовкой, организацией и проведением выборов. Наиболее очевидными примерами будут являться следующие акты: Федеральный закон «О политических партиях»⁴, Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁵, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁶, Федеральный закон от 27 июля 2006 года «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁷ и др.;

– акты федерального уровня, регламентирующие общественные отношения, связанные с реализацией избирательных прав граждан, могут быть представлены также указами Президента РФ (например, о назначении выборов депутатов Государственной Думы), постановлениями Совета Федера-

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 21, ст. 1919.

² Там же. 2003. № 2, ст. 171.

³ Российская газета. 2003. 15 января.

⁴ О политических партиях: федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ // Российская газета. 2001. 14 июля.

⁵ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ // Российская газета. 2021. 27 декабря.

⁶ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ // Российская газета. 2004. 23 июня.

⁷ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ // Российская газета. 2006. 29 июля.

ции и Государственной Думы Федерального Собрания РФ (например, о назначении выборов Президента РФ), актами Центральной избирательной комиссии (детализируют порядок проведения выборов).

Не являясь законотворческим органом, избирательная комиссия вправе издавать подзаконные акты (постановления, инструкции, положения и др.), которые, будучи приняты в пределах компетенции избирательной комиссии, обязательны для всех субъектов избирательного процесса. Задачей данных нормативных актов является формирование единообразной практики применения избирательных законов¹.

2. Региональные нормативные правовые акты:

– *конституции (уставы) субъектов РФ* устанавливают принципы осуществления избирательных прав граждан уже применительно к определенной избирательной системе, существующей в субъекте Федерации, и конкретизируют содержание активного и пассивного избирательного права граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ;

– *законодательство субъектов РФ* регламентирует выборы органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Как правило, законодательство субъектов состоит из законов о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах глав муниципальных образований. Может быть дополнено региональными актами об избирательной комиссии субъекта Федерации, о гарантиях избирательных прав граждан.

Отдельные субъекты РФ (Республика Башкортостан, Вологодская, Воронежская, Свердловская области) провели кодификацию собственного избирательного законодательства.

В систему региональных нормативных правовых актов, являющихся источниками избирательного права России, вхо-

¹ См. подробнее: *Постников А. Е.* Избирательное право России. Москва, 1996. С. 16.

дят также акты органов государственной власти субъекта и акты избирательных комиссий субъектов РФ.

3. *Муниципальные нормативные правовые акты*. В эту группу входят: уставы муниципальных образований, решения представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления¹, решения муниципальных избирательных комиссий. К ведению муниципальных образований относится не весь объем регулирования муниципальных выборов. Такая важнейшая их составляющая, как порядок проведения выборов, определяется законами субъектов Федерации.

Особую роль среди источников избирательного права России, имеющих немаловажное значение в формировании основных позиций избирательного права и избирательного процесса, играют *акты Конституционного Суда РФ*, которые не только развивают правовое содержание того или иного института избирательного права России, но и формируют правовое пространство, в котором должны действовать все участники избирательного процесса, а также избирательное законодательство субъектов Федерации.

На основе международных документов и опыта развития представительной демократии в нормативных правовых актах многих государств закреплён ряд общих принципов избирательного права, составляющих его содержание. Их соблюдение придает выборам действительно демократический характер и делает их результаты легитимными. Серьезные отступления от этих принципов или их нарушение приводят к подрыву доверия к выборам и результатам голосования.

¹ См., например: Об образовании избирательных участков по выборам Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года на территории города Нижнего Новгорода: постановление главы администрации города Нижнего Новгорода от 11 января 2008 года № 7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.11.2023); Об утверждении схемы образования 28 одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Городской Думы города Нижнего Новгорода четвертого созыва: постановление Городской Думы г. Нижнего Новгорода от 15 июня 2005 года № 33 // Нижегородский рабочий. 2005. 21 июня.

Под *принципами избирательного права* следует понимать исходные идеи, основополагающие начала, закрепленные в нормах избирательного права, на основе которых выстраивается система правового регулирования избирательных отношений в стране на всех стадиях избирательного процесса.

Рассмотрим основные принципы избирательного права России.

Принцип всеобщего избирательного права предоставляет возможность всем гражданам государства избирать и быть избранными независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 1, 2 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Общие ограничения активного и пассивного избирательного права связываются лишь с достижением определенного возраста (18 лет установлено для активного избирательного права, требования для пассивного избирательного права установлены отдельно для каждой из видов избираемых должностей), наличием дееспособности и ненахождением в местах лишения свободы по приговору суда (уголовно-правовой, криминальный ценз). Совершение тех или иных преступных деяний также может стать основанием для утраты лицом пассивного избирательного права. Кроме того, дополнительные цензы могут быть установлены законодательством, например, требования проживания на территории государства в течение определенного периода времени (ценз оседлости, составляющий, например, для кандидата на должность Президента РФ 25 лет). Иные виды цензов (грамотности, имущественный ценз, половой ценз и др.) в России не применяются.

Отечественное избирательное законодательство допускает к выборам и иностранцев. В соответствии с п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на основании между-

народных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане РФ.

Прямое избирательное право – право граждан непосредственно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Данный принцип восходит к классификации выборов, разграничивающей их в соответствии с субъектом, который непосредственно участвует в голосовании за кандидатов. При прямом голосовании человек участвует в таком голосовании сам, при другом варианте – косвенных выборах – человек выбирает лишь посредников (например, выборщиков в США), которые после голосуют на основе собственных убеждений за кандидатов, представляя при этом интересы выбравших их граждан.

В России выборы прямые, вместе с тем в порядке формирования Совета Федерации присутствуют черты многостепенных выборов, при которых низовые представительные органы избираются непосредственно гражданами, а затем уже эти органы избирают депутатов в вышестоящие представительные органы и т. д.¹

По мнению В. Е. Чиркина, вопрос о применении той или иной системы выборов – это вопрос целесообразности, связанный с конкретными условиями страны, с ее историей, национальной спецификой².

Принцип равного избирательного права является одним из элементов справедливости выборов. Первоначально данный принцип следует разяснять через формулу «один человек – один голос». Необходимо сделать оговорку о том, что принятая на тех или иных выборах избирательная система может предпо-

¹ См.: Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие / Т. В. Горева [и др.]. 2-е изд., доп. и перераб. Нижний Новгород, 2018. С. 17–18.

² См.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1999. С. 199.

лагать и наличие большего, чем один, количества голосов у индивида. Равенство же обозначает, что у всех прочих лиц будет наличествовать то же количество голосов, то есть коэффициент избирательного влияния всех участников выборов одинаков.

«Равные основания» участия населения страны в избирательном процессе предполагают также равенство всех субъектов избирательного процесса с представителями той же специальной категории субъектов. Это равные права выдвигаться в кандидаты; универсальные правила осуществления предвыборной агитации; равное участие в голосовании избирателей; равное представительство заинтересованных субъектов избирательной комиссии, в том числе членов с правом совещательного голоса, направленных туда кандидатами.

Равенство в выборах распространяется и на уже избранных лиц. Оно символизирует приблизительно равное представительство населения избранным лицом и реализуется в правилах для формирования избирательных округов, в соответствии с которыми численность населения, обладающего активным избирательным правом, на территории избирательных округов может различаться, но не более чем на десять процентов от средней нормы представительства.

Тайное голосование исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Это одна из гарантий действительно свободных выборов. Достигается это рядом организационных гарантий и правил, устанавливаемых законодательством о выборах. Избирательные бюллетени не нумеруются, для заполнения бюллетеней избирателям предоставляются специально оборудованные кабины или комнаты, в которых не допускается присутствие посторонних лиц. После заполнения бюллетени опускаются в ящики, исключающие возможность доступа к бюллетеням до окончания времени голосования и начала подсчета голосов. Только тайное голосование способно выявить подлинную волю народа, в противном случае выборы превращаются в принудительное утверждение народом навязанных ему должностных лиц.

Принцип свободного участия в выборах исключает любые формы воздействия на гражданина с целью принудить его к

участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. При этом не во всех странах мира данный принцип признается (например, Австралия, Греция), что ставит под сомнение демократический характер и возможность установить истинную волю избирателей в таких государствах

Осознанное неучастие избирателей в выборах принято называть **абсентеизмом**. Высокий уровень абсентеизма в стране свидетельствует о негативных процессах, происходящих в политико-правовой сфере жизнедеятельности государства и общества. Вместе с тем установить единый перечень причин абсентеизма с целью их искоренения в обществе не представляется возможным (это может быть потеря интереса населения к выборам, разочарование в этом институте, потеря к нему доверия со стороны избирателей и пр.)

Принцип открытости и гласности обеспечивает возможность всех субъектов избирательного процесса обладать полной и достоверной информацией о выборах, а также распространять ее. Достоверная и беспристрастная информация об избирательных округах и участках; составе избирательных комиссий; местонахождении и времени их работы, кандидатах, их доверенных лицах, предвыборных программах, итогах голосования и результатов выборов доводятся до общественности с помощью средств массовой информации.

Гласность обеспечивается также введением в избирательный процесс института наблюдателей, обеспечивающих независимый общественный контроль за избирательным процессом.

Принцип обязательности выборов не является противоположностью субъективного принципа свободы выборов. Этот принцип объективный, касается самого факта проведения выборов, без которых государство не сможет именоваться демократическим, а власть легитимной.

Принцип периодичности выборов логически продолжает предыдущий. В любом демократическом государстве власть должна обладать двумя взаимодополняющими характеристиками: быть избираемой и быть избираемой на регулярной основе. Полномочия выборных органов публичной власти ограничены сроками их исполнения. Это означает, что выборы должны про-

водиться в обязательном порядке и через определенные интервалы времени, что позволяет регулярно обновлять состав выборных органов, подтверждая доверие к выборным лицам или отказывая в нем, что побуждает выборных лиц и политические партии поддерживать постоянную связь с избирателями.

Установление тех или иных сроков полномочий для выборного органа власти является компромиссом между необходимостью обеспечивать стабильность работы выборных институтов власти и гарантиями их сменяемости. Срок полномочий парламентов и президентов обычно составляет 4–5 лет, но возможны и иные варианты, так палата представителей Конгресса США обновляется каждые два года, а срок полномочий президента в Таджикистане – семь лет¹.

Сроки полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ установлены ст. 81 и 96 Конституции РФ и составляют шесть и пять лет соответственно². Сроки полномочий выборных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются в конституциях (уставах) самих субъектов, но они не могут превышать пяти лет. Сроки полномочий выборных органов местного самоуправления устанавливаются в уставах муниципальных образований, но они также не могут превышать пяти лет.

При характеристике принципа обязательности и периодичности выборов важным является вопрос об ограничении числа переизбраний. В отношении депутатов парламента эта норма практически не применяется. Коллегиальность этого органа

¹ См. : *Скрипкина Ж. Б.* Избирательные системы и технологии: учебное пособие. Москва, 2005. С. 27.

² До внесения поправок в Конституцию РФ сроки полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ составляли четыре года. В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», вступившим в силу со дня его официального опубликования 31 декабря 2008 года, измененные сроки полномочий применяются в отношении Президента РФ и Государственной Думы, избранных после вступления в силу названного Закона.

сама по себе есть определенный противовес угрозе узурпации власти. В отношении же президентов, как правило, существует запрет на избрание одного и того же лица более двух раз. В американской политической системе долгое время не было такого формального ограничения. Однако в первой половине XX века сложилась уникальная ситуация, когда Ф. Д. Рузвельт избирался президентом четыре раза подряд (после чего соответствующая поправка к Конституции США была принята).

Принцип альтернативности выборов является логическим определением самого понятия выборы. Для их реального, а не формального осуществления у избирателей должны быть варианты (альтернативы). «Из одного одного не избирают». Такое понимание выборов в 1996 году представил Конституционный Суд РФ¹.

Часть 33 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что отсутствие зарегистрированного в установленном порядке альтернативного кандидата ко дню голосования влечет необходимость отложить голосование для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Исключение из данного правила допускается для повторного голосования и предполагает голосование «за» или «против».

7.4. Понятие и виды избирательных систем

В научной литературе *термин «избирательная система» употребляется в двух смыслах: широком и узком.*

¹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Читинской областной Думы как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1996 года № 91-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.11.2022).

Так, по мнению С. А. Авакьяна, избирательная система – это существующий в данном государстве порядок выборов депутатов представительных органов и выборных должностных лиц. Избирательная система охватывает совокупность как юридических правил (избирательное право), так и фактически сложившихся обычаев, на основе и с учетом которых проводятся выборы. Понятием избирательная система обозначают и иные применяемые в различных странах модели организации и проведения выборов, например, мажоритарная, пропорциональная избирательная система¹.

М. В. Баглай считает, что «понятие избирательной системы складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования. Термин «избирательная система» имеет и усеченный смысл: когда он употребляется применительно к порядку определения результатов голосования. В этом смысле различаются пропорциональная и мажоритарная системы»².

Таким образом, в *широком смысле избирательная система* – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов публичной власти. Сфера этих отношений весьма широка. В нее входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения. Регулируется избирательная система нормами избирательного права. Следовательно, избирательная система и избирательное право тесно связаны между собой, хотя отождествлять их нельзя. Не вся избирательная система регулируется правовыми нормами избирательного права. В ее состав входят также отношения, регули-

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. Москва, 2005. Т. 2. С. 163.

² Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. Москва, 2005. С. 158.

руемые корпоративными нормами (уставами политических общественных объединений и др.), а также обычаями и традициями данного общества¹.

Следует заметить, что в широком понимании избирательная система фактически тождественна понятию избирательного права в объективном смысле. Этим объясняется то, что во многих учебных изданиях в одном смысловом понимании используются разные термины.

Однако нас больше интересует избирательная система в так называемом узком смысле понимания. Итак, в **узком смысле избирательная система** – это порядок проведения выборов и определения результатов голосования. Иначе говоря, это способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата выборного органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Как отмечает американский исследователь К. Боун, «избирательная система как минимум включает в себя три аспекта: определение того, что представляет собой один голос (какие действия может предпринять избиратель), порядок суммирования голосов (то есть в национальном масштабе или по округам различных видов) и правило перевода доли полученных голосов в распределение мандатов»².

Традиционно различают три вида избирательных систем: мажоритарную, пропорциональную и смешанную. В зависимости от того, какая будет использована избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему³.

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. В. Иванченко. Москва, 1999. С. 104.

² Постников А. Е. Избирательное право России. Москва, 1996. С. 39.

³ См.: Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие / Т. В. Горева [и др.]. 2-е изд., доп. и перераб. Нижний Новгород, 2018. С. 104.

Мажоритарная избирательная система (от франц. *majorite* – большинство, от лат. *major* – больший) является старейшей из всех существующих избирательных систем и самой распространенной по представительству в современном спектре избирательных систем. Согласно данной системе вся страна делится на примерно равные по числу избирателей округа, причем от каждого округа обычно избирается один депутат (то есть один округ – один депутат). Такие избирательные округа называют одномандатными. Иногда от одного округа избирается большее число депутатов. В таких случаях округа называются многомандатными (двухмандатные, трехмандатные и т. д.).

Основу мажоритарной системы составляет *принцип большинства*, то есть победившим считается тот кандидат, кто наберет установленное большинство голосов. В зависимости от количества избирателей, минимально необходимого для избрания депутата, выделяют мажоритарную систему относительного, абсолютного и квалифицированного большинства.

Мажоритарная система относительного большинства – самый распространенный вид мажоритарной системы. При ее применении избранным считается тот кандидат, который в округе набрал *большее число голосов, чем его соперники* (причем данная система не требует от кандидата набрать обязательный минимум голосов, например, 50 % + один голос от числа голосующих либо иное обязательное количество голосов; *единственное требование – получить голосов больше, чем лично каждый соперник*).

Мажоритарная система относительного большинства применяется во многих странах мира, например, США, Великобритании, Индии, Канаде и др.

Достоинствами мажоритарной системы относительного большинства являются следующие:

1) всегда результативна (каждое депутатское место замещается сразу, в результате только одного голосования; парламент формируется полностью; нет необходимости проводить второй тур или новые выборы в округах, где отсутствовал необходимый кворум);

2) понятна избирателям;

3) экономна (из-за отсутствия второго тура отпадает необходимость тратить дополнительные денежные средства на его организацию и проведение).

Однако у данной системы есть существенный *недостаток*. Он заключается в том, что зачастую депутат избирается меньшинством избирателей. Например, представим ситуацию, когда по результатам выборов кандидат А набрал 20 % голосов избирателей, кандидат Б набрал 19 %, В – 17%, Г – 15 %, Д – 14 % и 15 % избирателей проголосовали против всех. Таким образом, в итоге победил кандидат А, получивший всего 20 % голосов, то есть всего 1/5 голосов, принявших участие в голосовании избирателей; причем по меньшей мере еще два кандидата набрали почти столько же (Б – 19 % и В – 17 %), а в целом 80 % избирателей в сумме высказались против кандидата А. Получается, что данный кандидат избран абсолютным меньшинством избирателей, хотя и относительным их большинством.

Для преодоления указанного недостатка и минимизации искажений на выборах во многих странах используется ***мажоритарная система абсолютного большинства***. Ее основное отличие от предыдущей заключается в том, что для победы на выборах необходимо набрать *не простое большинство голосов, а обязательно абсолютное большинство*, то есть 50 % + один голос от принявших участие в голосовании избирателей. Если никто из кандидатов не наберет необходимого абсолютного большинства (50 % + один голос), проводится второй тур, в котором, как правило, участвуют два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Победителем (из двух оставшихся кандидатов) во втором туре обычно считается тот, кто наберет больше голосов, чем его соперник, то есть избирательная система меняется с абсолютного большинства на относительное. Таким образом, мажоритарная система абсолютного большинства является более затратной и громоздкой ввиду допущения повторного тура голосования.

Мажоритарная система абсолютного большинства используется, например, на парламентских выборах в Австра-

лии и Франции, на президентских выборах – в Австрии, Бразилии, Португалии и других странах.

Существует также еще один вид мажоритарной системы – ***мажоритарная система квалифицированного большинства***, предъявляющая крайне высокие требования количества голосов, необходимых для избрания (например, 65 % голосов избирателей). Как правило, в демократических странах подобное большинство с первого раза получить практически невозможно, поэтому данная система в настоящее время практически не применяется.

В России выборы Президента РФ, а также половины числа депутатов Государственной Думы проводятся по мажоритарной избирательной системе. В первом случае используется система абсолютного большинства (заменяемая во втором туре на систему относительного большинства), во втором – система относительного большинства.

Пропорциональная избирательная система является полюсной по отношению к мажоритарной системе. Ее появление стимулировалось необходимостью преодоления недостатков мажоритарной системы, связанных с большой потерей голосов, малой репрезентативностью, низким уровнем легитимности депутатского корпуса, недостаточным стимулированием многопартийности и односторонним отражением политического спектра общества¹.

Суть пропорциональной избирательной системы в том, что за голоса избирателей борются между собой не лично кандидаты, а политические партии, которые выдвигают так называемые партийные списки, в которых указываются кандидаты от данной партии. Таким образом, избиратель голосует не за конкретного кандидата, а за партию (следовательно, за партийный список в целом). Депутатские мандаты между партиями распределяются пропорционально числу голосов, полученных партиями на выборах (то есть чем больше голосов избирателей завоевала партия, тем больше она получит мандатов).

¹ См.: Избирательное право: учебно-практическое пособие для студентов вузов / под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова. Москва, 2007. С. 161.

В отличие от мажоритарной системы, применяемой обычно в крупных государствах, где конкурируют, как правило, 2–3 ведущие партии, пропорциональная избирательная система хороша для небольших по территории государств с развитой многопартийностью (то есть имеющих 5–10 примерно равных по силе партий).

Данная система была предложена в ходе Великой французской революции, а впервые применена через 100 лет после нее – на выборах 1889 года в Бельгии. В настоящее время пропорциональная избирательная система распространена достаточно широко и используется, например, в Австрии, Бельгии, Бразилии, Дании, Израиле, Латвии, Португалии, Нидерландах, Швейцарии и многих других странах.

Достоинствами пропорциональной избирательной системы являются следующие: 1) позволяет более точно отражать расстановку политических сил в обществе; 2) не устраняет с политической арены мелкие партии; 3) динамична, то есть позволяет организовываться новым политическим партиям и быстро выходить на политическую сцену, что способствует более частой смене власти; 4) укрепляет многопартийность и политический плюрализм в стране.

Однако пропорциональная избирательная система также не лишена *недостатков*. К ним следует относить: диктат партийной верхушки, отсутствие прямой и обратной связи между депутатами и избирателями и некоторые иные. Однако ключевой недостаток состоит в том, что в качестве результата пропорциональная система зачастую дает слишком сильную фрагментацию политических сил, представленных в парламенте. Это значит, что придерживающиеся разных взглядов многочисленные разноформатные партии, пропорционально представленные в парламенте, не могут договориться между собой, не могут сформировать устойчивое правительство, возникают партийные интриги, межпартийные распри детерминируют парламентскую нестабильность, создаются и распадаются коалиции и др.

Наиболее действенным средством устранения основного недостатка пропорциональной системы является установление

избирательного барьера. Его цель – препятствовать проникновению в парламент слишком мелких и случайных партий и способствовать тому, чтобы в парламенте были представлены средние и крупные партии. Тем самым парламент становится менее разрозненным по своему составу и более стабильным.

При использовании избирательного барьера к распределению депутатских мандатов допускаются только те партии, которые набрали определенный минимум голосов избирателей. Партии, набравшие голосов меньше установленного минимума, считаются *не* преодолевшими барьер и к распределению депутатских мест *не* допускаются.

Таким образом, ***избирательный барьер*** следует понимать как минимально допустимое число голосов избирателей (в %), которое должно набрать каждая политическая партия для того, чтобы принять участие в распределении депутатских мандатов.

Важно отметить, что заградительный барьер, точнее его высокий процент, может стать серьезной преградой в отношении принципа представительности, что противоречит предназначению пропорциональной системы. Это происходит в том случае, когда значительное число избирателей голосуют «впустую», то есть за те партии, которые впоследствии не допускаются к распределению депутатских мандатов.

В настоящее время в России пропорциональная избирательная система не используется.

Несмотря на то, что во многих странах мира мажоритарная и пропорциональная избирательные системы применяются «в чистом виде», некоторые государства пошли по пути их комбинирования (смешения). Комбинирование мажоритарной и пропорциональной систем имеет смысл, потому что, во-первых, каждая из них имеет свои достоинства, а во-вторых, их совместное применение значительно нейтрализует недостатки каждой.

В настоящее время ***смешанная избирательная система*** используется во многих странах мира, например, в Испании, Италии, Германии, Мексике, Японии и других. При использовании смешанной избирательной системы коллегиальный орган

власти делится на части: одна из них выбирается в соответствии с мажоритарной избирательной системой, вторая – в соответствии с пропорциональной. При этом итоги голосования по каждой из систем не влияют друг на друга. Избиратель голосует дважды, выбирая кандидатуру от одномандатного округа и партийный список по единому избирательному округу. Такая система использовалась в России при выборах в Государственную Думу всех созывов, кроме 2007 и 2011 годов (для этих созывов использовалась пропорциональная избирательная система).

Количественное распределение мандатов на две системы легло в основу классификации смешанной избирательной системы на симметричную (половина депутатов избирается по одной системе, половина – по другой) и ассиметричную (соотношение числа депутатов неравное). В России на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ используется смешанная симметричная избирательная система: по 225 депутатских мандата на каждую из двух избирательных систем.

Рассматривая вопрос о конституционности мажоритарно-пропорциональной избирательной системы, Конституционный Суд РФ указал, что порядок избрания депутатов Государственной Думы на основе указанной избирательной системы соответствует предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа; не нарушает гарантии равенства избирательных прав граждан и равенства прав общественных объединений перед законом; позволяет через свободные выборы отобразить разделяемые гражданами убеждения и адекватно выразить их волю в составе представительного органа государства¹.

В некоторых странах сформировалась практика использования *«связанной» смешанной избирательной системы*. Голосо-

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 48, ст. 5969.

вание в таком случае происходит аналогично, однако депутатские мандаты распределяются с учетом итогов обоих голосований: сначала в соответствии с пропорциональной системой рассчитывается число мест во всем парламенте пропорционально голосам, отданным за список партии, а затем эти места заполняются изначально победителями по одномандатным округам, выдвинутыми соответствующими партиями. Лишь оставшиеся места заполняются из партийного списка.

В ряде стран при выборах обращаются к нетрадиционным избирательным системам. Как правило, это усложненные пропорциональные системы с различными нововведениями, смягчающими их недостатки, но делающими их отличными от «классической» пропорциональной системы. Нередко такие системы именуют *модифицированными* или *полупропорциональными*. К ним чаще всего относятся: система единственного непередаваемого голоса (ограниченный вотум), кумулятивный вотум, система единственного передаваемого голоса, преференциальное голосование, панаширование и некоторые другие¹.

В начале рассмотрения вопроса мы отметили, что в зависимости от того, какая будет использована избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему. Так, мажоритарная система относительного большинства, принятая в Великобритании, закрепила с 30-х годов XX века политическое лидерство двух партий: консерваторов и лейбористов. Однако начиная с выборов 1974 года конкуренцию им составляют либерал-демократы, но – только на уровне предпочтений избирателей. Казалось бы, несправедливость избирательной системы за эти годы стала совершенно очевидной. Однако две главные партии не спешат ее исправлять. Дело в том, что благодаря существующей электоральной формуле эти партии имеют возможность не допустить либерал-демократов к власти и формировать од-

¹ См. подробнее: Якушев А. В. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1999. С. 64–69.

нопартийное правительство. В случае же перехода к пропорциональной или смешанной системе соотношение сил (а значит, и властный приоритет) в Палате общин – нижней палате парламента – кардинально изменится.

7.5. Понятие и стадии избирательного процесса в Российской Федерации

Организация и проведение выборов осуществляется в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию и защиту конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии с п. 19 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **избирательная кампания** – деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Избирательный процесс отражает технологию участия избирателей в осуществлении власти. Таким образом, избирательный процесс как правовое явление изначально приравнивался к категории «организация и проведение выборов».

Действующее избирательное законодательство преимущественно обходит стороной определение понятия избирательного процесса (определено через стадии лишь в нескольких региональных источниках избирательного права, например, в Свердловской и Амурской областях).

В итоге в науке сложилось *два подхода к пониманию избирательного процесса: в широком и узком смыслах.*

В широком смысле избирательный процесс – это упорядоченная нормами избирательного права система организационно взаимосвязанных и реализуемых в установленной последовательности отношений, опосредующих порядок организации и проведение выборов. В этом смысле термин «избирательный процесс» поглощает содержание термина «избирательная кампания». Так, например, содержание термина «избирательная кампания» не охватывает процедуру, связанную с необходимостью принятия уполномоченным на то органом или должностным лицом в установленные конституцией, уставом, законом сроки и порядке решения о назначении даты выборов и его направлении для официального опубликования. Напомним, что избирательная кампания начинается со дня официального опубликования соответствующего решения о назначении выборов. Кроме того, до начала конкретной избирательной кампании необходимо совершить ряд важных действий и процедур, благодаря которым избирательный процесс является не только юридической техникой реализации голосования, но и институтом, обеспечивающим политическую стабильность и преемственность, демократичность и легальность власти¹.

В узком смысле избирательный процесс – это установленная законом совокупность стадий, обеспечивающих его целостность и легитимность результатов выборов. В свою очередь, **стадии избирательного процесса** понимаются как этапы организации и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законом избирательные действия и процедуры. Важно заметить, что только последовательная совокупность юридически необходимых и достаточных процедур и действий, стадий как элементов избирательного процесса может обеспечить конституционно-правовую легитимность выборов.

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. В. Иванченко. Москва, 1999. С. 253.

Функциональное назначение стадий избирательного процесса состоит в обеспечении последовательного во времени и поэтапного по содержанию выполнения разнообразных избирательных действий и процедур, которые обеспечивают реализацию избирательных прав граждан РФ и иных участников выборов, целостность, завершенность и легитимность избирательного процесса при формировании представительных органов публичной власти, избрании выборного должностного лица.

В основу выделения стадий могут быть положены как особенности реализации субъективного избирательного права (тогда выделяют лишь три стадии: организационную, стадию реализации активного избирательного права и стадию реализации пассивного избирательного права), так и сама последовательность действий (тогда в большей или меньшей степени детализации раскрываются стадии подготовки к выборам, голосования и подведения итогов). Допускается выделение основных и второстепенных (дополнительных, факультативных) стадий, а также объединение в особую группу стадий обеспечительных (например, среди них называют стадию финансирования выборов).

Рассмотрим перечень стадий избирательного процесса соответственно их функциональному предназначению.

Назначение выборов. Конституцией установлены правила назначения выборов федерального уровня: выборы Государственной Думы назначаются Президентом РФ (ст. 84, п. «а»), выборы Президента РФ – Советом Федерации (ст. 102, п. «д»). В отношении остальных категорий выборов уполномоченные на их назначение лица определяются региональным и муниципальным законодательством. Предусмотрены законодательством и гарантии назначения выборов. Если уполномоченные субъекты не справляются со своей задачей – обязанность назначения выборов переходит избирательной комиссии соответствующего уровня. Если же избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована, то соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов гос-

ударственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Правила назначения выборов касаются в первую очередь избираемой даты. Здесь возможности уполномоченного органа весьма ограничены – предусмотрен единый день голосования (второе воскресенье сентября), которое с 2020 года может быть реализовано в течение нескольких (не более трех) дней подряд. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов.

Формирование избирательных комиссий. Это коллегиальные органы, формируемые в порядке и сроки, которые установлены законом, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов.

Избирательные комиссии представляют собой стройную и гибкую систему, адаптированную к выборам органов федерального, регионального и местного уровней и способную функционировать в независимом режиме: это Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК России), избирательные комиссии субъектов РФ, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) и участковые комиссии. До 2023 года в систему избирательных комиссий входили избирательные комиссии муниципальных образований, полномочия которых были переданы территориальным комиссиям.

Порядок формирования, состав, полномочия и независимость избирательных комиссий в пределах их компетенции при проведении соответствующих выборов установлены в главе 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в актах регионального уровня.

Главной задачей при формировании избирательных комиссий является обеспечение их независимости (юридической, организационно-технической и финансовой). Она решается посредством учреждения постоянно действующих комиссий, а

также путем разграничения полномочий членов избирательной комиссии (обладание правом совещательного или правом решающего голоса), и определения различий в порядке назначения тех и других.

Регистрация (учет) избирателей. Составление списков избирателей. Регистрация (учет) избирателей – это одна из важнейших стадий при организации подготовки и проведения избирательных кампаний любого уровня. На основании количественных и персональных данных об избирателях, в ходе избирательных кампаний формируются избирательные округа, избирательные участки, составляются списки избирателей, проводятся другие избирательные действия.

Для реализации своего активного избирательного права человек должен быть внесен в списки избирателей. *Эта процедура может носить обязательный и добровольный характер.* В первом случае соответствующие службы вносят в списки избирателей всех имеющих право голоса (например, Германия, Италия, Швеция и др.). Во втором случае включение в список избирателей осуществляется по инициативе самого гражданина (например, США, Франция, Мексика и др.). *В России используется обязательная регистрация (учет) избирателей.*

По общему правилу в России «регистрации (учету) подлежат все избиратели, участники референдума» (ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)). Данную обязанность власть реализует на основе информации о миграции населения. При этом, например, в ситуации нахождения лица вне места его постоянного жительства – он также обладает правом и самостоятельно обратиться с заявлением о включении его в списки избирателей на соответствующем участке (система «мобильный избиратель»). Таким образом, законодательство учитывает оба варианта учета избирателей, отдавая предпочтение первому, обязательному.

Регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования, командиром воинской части,

руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения РФ по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы»¹ в соответствии с Положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума РФ, которое утверждено Центральной избирательной комиссией РФ². В соответствии с данным Положением ЦИК России совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ формирует и ведет Регистр избирателей, участников референдума. Формирование и ведение Регистра обеспечивают Федеральный центр информатизации при ЦИК России, информационные центры избирательных комиссий субъектов РФ. Для целей формирования и ведения Регистра на основании сведений, поступающих в избирательные комиссии субъектов РФ, создается информационная база данных.

На основании данных, полученных по результатам регистрации (учета) избирателей, соответствующими избирательными комиссиями составляются списки избирателей. Списки избирателей необходимы для того, чтобы идентифицировать личность избирателя при ее явке на избирательный участок, обеспечить его избирательные права, допустив к участию в процедуре голосования, а также для защиты его прав от посягательств со стороны других граждан. В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане РФ, обладающие на день проведения голосования активным избирательным правом, то есть достигшим возраста 18 лет.

¹ ГАС «Выборы» – автоматизированная информационная система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума. См. пункт 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2, ст. 172.

² О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: постановление ЦИК России от 6 ноября 1997 года № 134/973-П (ред. от 16.06.2021) // Вестник Центризбиркома РФ. 1997. № 9.

Гражданин РФ включается в список избирателей только на одном избирательном участке.

Образование избирательных округов и избирательных участков. На основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, образуются избирательные округа. В соответствии с п. 30 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **избирательный округ** – это территория, которая образована (определена) в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами РФ избираются депутат (депутаты) или выборное должностное лицо (выборные должностные лица).

Избирательные округа, как и окружные избирательные комиссии, формируются исключительно в случае голосования по отдельным кандидатам. В России в зависимости от того, избирается один депутат или несколько (не более пяти по законодательству), существуют одномандатные и многомандатные округа. Единый избирательный округ, который предполагает, что в него включена не часть государства, а вся его территория, характерен для выборов Президента РФ, а также используется при формировании парламента (в части партийных списков).

Ключевым критерием верно сформированных в государстве избирательных округов является их представительность. Для реализации принципа равенства в избирательном праве избирательные округа должны быть примерно равны по количеству избирателей. Так, для одномандатных округов допускается отклонение от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 %, а в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 30 %. При этом избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий.

Опубликование (обнародование) схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим

законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом муниципального образования, организующей выборы избирательной комиссией не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

Непосредственное голосование осуществляется на избирательных участках, которые образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более чем 3 000 избирателей на каждом участке. Минимальные сроки образования избирательных участков действующим законодательством не регламентированы (ранее было 45 дней). Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Реализация пассивного избирательного права, то есть права при достижении определенного законом возраста быть избранным в органы публичной власти или выборным должностным лицом, начинается с процедуры выдвижения кандидатов. *Граждане России, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов.* Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем: 1) самовыдвижения и 2) выдвижения избирательным объединением. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено только избирательным объединением.

Если выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе, в избирательном округе выдвигаются конкретные граждане. Если выборы проводятся по пропорциональной системе, то в избирательном округе выдвигаются списки кандидатов.

Заинтересованный субъект (индивид или избирательное объединение) направляет в соответствующую избирательную комиссию заявление (со всеми предусмотренными законом приложениями) в письменной форме о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

Кандидатам, избирательным объединениям необходимо уже на этом этапе подтвердить факт поддержки их населением. Для этих целей используется такой инструмент, как *сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов* (ч. 1 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Количество необходимых подписей устанавливается законом для каждой из категорий выборов (но не более 2 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа). Недостаточность достоверных подписей (более 10 % от общего количества), а также нарушения при их сборе являются основаниями отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов.

При этом поддержка кандидата, выдвинутого от партии, уже представленной в парламенте, презюмируется; сбора подписей не требуется.

Предвыборная агитация – это деятельность, осуществляющаяся в период избирательной кампании и имеющая целью побудить избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). В целях недопустимости дополнительного давления на избирателей законодатель строго определил временные рамки для агитации: со дня выдвижения кандидата (списка) до noon часов предыдущего дня (день тишины) или непосредственно дня голосования (различие связано с тем, что в первом случае на голосование отводится один день, во втором – несколько); для агитации на телевидении, радио, в периодических печатных изданиях (газетах, журналах) – лишь 28 дней до дня голосования.

Кандидаты и избирательные объединения сами определяют то, как им вести предвыборную агитацию с учетом установленных законом запретов по содержанию агитации (например, побуждение к дискриминации, к экстремистской деятельности) и по субъектам, ее осуществляющим (например, представители власти, международные организации, несовершеннолетние и пр.) Денежные средства, которыми оплачиваются разнообразные агитационные мероприятия, должны быть частью избирательного фонда кандидата.

Финансирование выборов. В отличие от предшествующих, эта стадия носит вспомогательный, обслуживающий характер, так как проведение выборов невозможно без своевременного их финансирования. Под **финансированием выборов** принято понимать все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и поддающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов, не ограниченные рамками избирательной кампании.

Необходимо рассматривать два направления финансового обеспечения выборов. Первое касается денежных средств, выделенных государством из бюджета на организацию и проведение выборов, на функционирование избирательных комиссий. В этой связи в своем широком значении стадия может начинаться еще на этапе планирования государственного бюджета. С другой стороны, денежные средства необходимы кандидатам для осуществления агитационных мероприятий. Законодательство о выборах в большей степени касается именно этих аспектов, устанавливая, что кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании, за исключением выборов в органы местного самоуправления, в случае, когда число избирателей в избирательном округе не превышает пяти тысяч и финансирование избирательной кампании не производится.

Законом ограничен и перечень источников, за счет которых формируются избирательные фонды (собственные средства кандидата и избирательного объединения, а также пожертвования). Ограничения круга жертвователей направлены на недопущения иностранного вмешательства в выбо-

ры, а также на обеспечение независимости кандидатов. В частности, запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды:

- иностранным государствам и иностранным организациям;
- иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;
- международным организациям и общественным движениям;
- органам публичной власти;
- государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;
- воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохрнительным органам;
- благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям;
- анонимным жертвователям;
- некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные средства либо иное имущество от иностранных государств, и некоторым другим субъектам.

Голосование. Это кульминационный этап избирательной кампании, поскольку именно в процессе голосования осуществляется волеизъявление народа. При этом само участие граждан в голосовании (точнее его процент), как уже отмечалось ранее, рассматривается как один из наиболее значимых показателей степени их политического участия.

Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой местной администрации соответствующего муниципального образования, а в предусмотренных законом случаях – командиром воинской части, капитаном судна, руководителем полярной станции, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения РФ.

Учитывая важность и особую ответственность всех процедур, осуществляемых на этой стадии избирательного процесса, законодатель очень детально регламентирует их, созда-

вая правовой механизм для свободного волеизъявления граждан путем тайного голосования, при этом обеспечивается открытость и гласность всех действий избирательных комиссий при организации голосования.

Ключевая задача правового регулирования на данном этапе – обеспечить всеми возможными способами реализацию принципов избирательного права, например, для тайного голосования предусмотрены кабины или иные специально оборудованные места, для обеспечения открытости и гласности в помещении для голосования либо непосредственно перед указанным помещением размещают информационный стенд с информацией обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается (п. 4 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. После июля 2020 года по решению избирательной комиссии, организующей выборы, голосование на выборах (включая повторное голосование, повторные выборы) может проводиться в течение нескольких дней подряд до воскресенья, но не более трех дней.

Время начала и окончания голосования устанавливается законом, при этом продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. Фактически в нашей стране действует единое правило, согласно которому голосование начинается в 8 часов и заканчивается в 20 часов по местному времени.

Для реализации избирательных прав граждан законодательством предусмотрены возможности:

- досрочного голосования (на участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании);

- голосования вне помещения избирательного участка с использованием переносных ящиков (если избиратель по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) не может прибыть в помещение для голосования);

- голосования вне помещения для голосования, в том числе на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах) для защиты здоровья избирателей при участии в голосовании.

Все эти формы голосования применяются только в определенных законом случаях.

Подсчет голосов избирателей, определение результатов выборов и их опубликование начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, ведется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса в присутствии наблюдателей, соответствующих представителей кандидатов, избирательных объединений, средств массовой информации. Последовательность подсчета голосов такова: погашают неиспользованные бюллетени, устанавливают число испорченных избирателями бюллетеней, подсчитывают голоса избирателей. В помещении для голосования в целях обеспечения гласности на данном этапе вывешивается и последовательно заполняется увеличенная форма протокола об итогах голосования.

Протоколы об итогах голосования нижестоящая избирательная комиссия передает в соответствующую вышестоящую, где устанавливаются результаты выборов, о чем уведомляется победивший кандидат. В средства массовой информации сведения направляются в течение одних суток, однако официальное их опубликование может произойти в течение месяца со дня голосования.

Представление избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов, – это финальная стадия избирательного процесса, предполагающая утверждение финансового отчета, подготовленного избирательными комиссиями, законодательными (представительными) органами власти соответствующего уровня (палаты Федерального Собрания РФ, законодательные органы власти субъектов Федерации, представительные органы муниципальных образований).

В заключение отметим, что в эффективность выборов как способа организации и контроля за деятельностью институтов публичной власти во многом зависит от уровня правовой культуры граждан, степени их доверия избирательным процедурам. Правовая культура является необходимой характеристикой современного демократического общества, выражает единство правовых ценностей и норм, правового сознания и поведения, имеет собственную внутреннюю структуру воздействия и регулирования поведения граждан в избирательном процессе. В правовой культуре отображаются все элементы реальной избирательной практики – законодательство и правоприменительная деятельность и избирательные споры.

Современное избирательное право эффективно лишь в той мере, в какой оно является отражением демократической правовой культуры, ориентированной на мотивированное участие граждан в формировании выборных институтов власти.

Деятельность по правовому образованию граждан и профессиональной подготовке участников избирательного процесса становится условием полноценной политической и избирательной практики. Новому политическому поколению предстоит выработать новые формы и технологии участия в выборах, значение которых будет возрастать по мере становления и развития демократической политической системы взаимоотношений гражданского общества и правового государства.

7.6. Защита избирательных прав граждан Российской Федерации

Избирательное право России содержит целый спектр мер *юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах*:

1. *Конституционно-правовая ответственность* связана с неблагоприятными последствиями совершения избирательного деликта различными специальными субъектами избирательного процесса; носит публично-правовой характер.

Санкциями за совершение избирательных правонарушений являются меры конституционной ответственности – роспуск (расформирование) соответствующего органа либо отставка (отстранение) соответствующего должностного лица. Специфическая мера связана с лишением специального статуса, а именно – статуса кандидата, либо, если речь идет о коллективном субъекте (избирательном объединении), – отменой, отказом в регистрации такого коллективного субъекта. Примеры подобных санкций также могут быть найдены в федеральном законе.

Привлечение к конституционной ответственности может сопровождаться и привлечением к уголовной либо к административной ответственности.

2. *Административная.* Законодательство об административных правонарушениях, в том числе посягающих на избирательные права граждан, в России состоит из Кодекса РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ. Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит указания на соответствующие правонарушения в гл. 5 и включает около восьмидесяти составов. Объекты административных правонарушений в области избирательного законодательства России условно можно разделить на несколько групп: общие правила подготовки и проведения выборов, правила проведения предвыборной агитации, правила финансирования выборов, правила организации и проведения голосования и подсчета голосов.

В большинстве случаев субъект административной ответственности за нарушение избирательных прав и избирательного законодательства России конкретизирован. Специальный субъект может быть назван как в санкции правовой нормы (что встречается чаще), так и в ее диспозиции или же вытекает из ее непосредственного содержания.

Административная ответственность за некоторые правонарушения, связанные с выборами, в частности, предусмотренные ст. 5.16, 5.18, 5.20 и 5.46 Кодекса РФ об административных правонарушениях, наступает только в том случае, если в действиях правонарушителя не содержатся признаки уголовно наказуемого деяния.

3. *Уголовная.* В структуре юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства и избирательных прав граждан уголовной ответственности отводится важное место, хотя это всего лишь пять статей Уголовного кодекса РФ. Эти статьи расположены в гл. 19 Уголовного кодекса РФ «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина» (ст. 141–142²).

4. *Гражданско-правовая.* Основания применения гражданско-правовой ответственности регулируются нормами Гражданского кодекса РФ. Помимо своего специального статуса все основные участники избирательного процесса являются субъектами гражданского права и выступают в гражданско-правовых отношениях, основанных на принципе равенства сторон. Характерными примерами гражданско-правовой ответственности в избирательном праве могут быть: ответственность за неисполнение обязательств, ответственность за причинения вреда; нарушение прав юридических и физических лиц в результате совершения незаконных действий, принятия незаконных решений в ходе избирательной кампании (как следствие, возмещение убытков, упущенной выгоды, морального вреда). Законодательством также оговорены случаи, когда зарегистрированный кандидат (избирательное объединение) возмещает расходы, понесенные избирательной комиссией, в случае добровольного снятия своей кандидатуры.

Избирательные права находятся под защитой правоохранительной системы России. Следует разграничивать судебный и внесудебный (административный) порядки обжалования нарушений избирательных прав граждан.

Защита избирательных прав граждан РФ в судебном порядке осуществляется путем обращения в суд следующих групп субъектов: лиц, полагающих, что их избирательные права нарушены (избиратели, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и др.); избирательной комиссии (при выявлении нарушения избирательного законодательства); любых субъектов избирательного процесса в случае нарушения избирательного законодательства иными субъектами избирательного процесса.

В административном порядке лицо может обратиться в иные органы власти: в избирательные комиссии, полицию, Прокуратуру РФ, к Уполномоченному по правам человека в РФ или в регионе и др.

ЛЕКЦИЯ 8. ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 8.1. Система публичной власти в Российской Федерации.
- 8.2. Система органов государственной власти Российской Федерации и особенности организации их деятельности.
- 8.3. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и особенности организации их деятельности.
- 8.4. Система органов публичной власти в Российской Федерации с особым статусом.
- 8.5. Система органов публичной власти на федеральной территории «Сириус» и особенности организации их деятельности.

8.1. Система публичной власти в Российской Федерации

В ходе реновации Конституции РФ в 2020 году в ее тексте появилась категория «публичная власть», активно используемая до этого времени в научной юридической литературе¹. Да и сам закон о поправке, исходя из наименования, был посвящен в первую очередь тому же вопросу – совершенствованию регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти.

Власть в теории права понимается как способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью различных инструментов. Власть связана с подчинением. Публичная власть, с одной

¹ См., например: *Рачинский В. В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2003; *Бернев А. Э.* Институты публичной власти в правовом пространстве современной российской государственности переходного типа: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005; и др.

стороны, определяется как власть, идущая от «публики», от людей, то есть власть «общественная», с другой стороны – раскрывается через противопоставление частного (люди) / публичного (государство). Сочетание двух этих концепций позволяет говорить о том, что в публичная власть берет начало в суверенитете народа и реализуется через внешнюю организационную форму – органы публичной власти.

Итак, власть народа реализуется в государстве через органы публичной власти. Статья 132 Конституции РФ раскрыла содержание понятия: составные элементы единой системы публичной власти – органы государственной власти и органы местного самоуправления. С учетом самостоятельности последних, система публичной власти строится в целом из двух независимых блоков. Органы местного самоуправления будут рассмотрены нами более подробно в заключительной лекции, в этой связи рассмотрим дефиницию органа государственной власти – это относительно самостоятельная, структурно обособленная часть государственного аппарата, наделенная соответствующей компетенцией и опирающаяся в процессе реализации своих функций на организационную, материальную и принудительную силу государства.

При этом и те, и другие, то есть в целом органы публичной власти, наделены следующими общими характеристиками:

- создаются в соответствии с установленным законом порядком;
- наделены властными полномочиями (решения носят обязательный характер, подкрепляются принудительной силой государства и собственной компетенцией),
- их деятельность осуществляется в формах и методах, установленных законодательством.

Сходство публично-правовой природы позволяет классифицировать органы публичной власти:

- по уровню власти: федеральные (Федеральное Собрание РФ), региональные (Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае), местные (Земское собрание муниципального района);

– порядку образования: первичные, избираемые народом (Губернатор города Севастополя) и производные, назначаемые другими органами публичной власти (Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей);

– компетенции: органы общей компетенции (Правительство РФ) и органы специальной компетенции (Федеральное агентство РФ по туризму);

– способу принятия решений: единоначальные (Министерство внутренних дел РФ) и коллегиальные (Конституционный Суд РФ);

– срокам полномочий: постоянные (большинство) и временные, созданные для решения конкретной задачи (Министерство РФ по делам Крыма упразднено «в связи с завершением переходного периода»¹);

– правовой основе образования: действующие на основе Конституции РФ (Президент РФ), федеральных конституционных законов (Уполномоченный по правам человека в РФ), федеральных законов (Уполномоченный по правам ребенка в РФ), указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, региональных правовых актов, муниципальных правовых актов;

– упоминанию в Конституции РФ: конституционные (Прокуратура РФ) и иные (Следственный комитет РФ).

Законодательством РФ установлены базовые принципы их организации и функционирования, которые в целом базируются на положениях первых двух глав Конституции РФ. Среди принципов называют: приоритет прав и свобод человека, народовластие, федерализм, разделение властей, законность, деидеологизация, светскость. Федеральным законом²

¹ Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя: указ Президента РФ от 15 июля 2015 года № 368 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29, ч. 2, ст. 4479.

² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ // Российская газета. 2021. 27 декабря.

установлены принципы организации и деятельности региональных органов власти. Вместе с тем их формулировки абсолютно справедливы и для власти федерального уровня. Важным в указанном контексте является толкование Конституционного Суда РФ: «... государственная власть в субъектах РФ должна базироваться на тех же принципах формирования и функционирования, включая выборность и сменяемость, что и федеральная государственная власть»¹. В этой связи позволим себе применить расширительное толкование к указанным категориям, установив следующие принципы в качестве универсальных для всей системы публичной власти:

– принципы конституционного строя, дублирующие положения соответствующей главы конституции (обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, верховенство федерального закона, государственная и территориальная целостность РФ, распространение суверенитета РФ на всю ее территорию, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории России);

– принципы организации системы публичной власти в РФ, определяющие особенности ее внутреннего устройства и взаимоотношений элементов (единство системы публичной власти; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях; государственный контроль

¹ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»: постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 года № 12-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28, ст. 2909.

(надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц);

– обеспечительные принципы, способствующие эффективной реализации каждым из органов власти своих полномочий (самостоятельность при осуществлении органами публичной власти субъекта Федерации своих полномочий; гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий; обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти).

При этом у каждого органа власти есть свои специальные принципы, установленные законом (например, гл. 2 Федерального закона «О полиции», ст. 4 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»¹).

Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти Президентом РФ формируется Государственный Совет РФ, что свидетельствует об особом статусе *принципа единства (согласованности) в системе публичной власти*. Он раскрывается в следующих аспектах:

- единство источника власти, единство получения властных полномочий;
- целостность правового регулирования;
- единство общих принципов организации государственной власти;
- единство целей, задач и функций, общность долгосрочных интересов и приоритетов, установленных Стратегией национальной безопасности РФ²;

¹ О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ // Российская газета. 2013. 10 апреля.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27, ч. 2, ст. 5351.

- формализованное, внешнее единство (единый порядок формирования и общность структуры);
- установление исключительной необходимости обеспечения взаимодействия и всестороннего продвижения единства в организации государственной власти;
- общность мышления, правосознания индивидов, составляющих все властные структуры, единая правовая культура.

8.2. Система органов государственной власти Российской Федерации и особенности организации их деятельности

Органы государственной власти РФ установлены в ст. 11 Конституции РФ. Для построения взаимосвязанной системы следует использовать вертикальное и горизонтальное деление. Вертикальная иерархичность выражается в установлении высших органов власти внутри системы. Это Президент РФ, а также органы власти в соответствии с концепцией разделения властей: Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ и Верховный суд РФ. Такое перечисление указанных органов соответствует рассмотрению горизонтальной плоскости системы федеральных органов государственной власти.

Вся оставшаяся вертикаль системы представлена следующим образом:

- 1) внутри исполнительной власти – федеральными органами исполнительной власти (федеральные министерства, службы и агентства);
- 2) внутри судебной власти – подсистемами арбитражных судов, судов общей юрисдикции и их особыми разновидностями военными и иными специализированными судами.

Отдельным ответвлением системы, находящимся на равном уровне с высшими органами законодательной, исполнительной и судебной власти, являются государственные органы с особым статусом (например, Центральный банк РФ, Избира-

тельная комиссия РФ). Они также обладают внутренней иерархичностью, но она касается организационных особенностей функционирования того или иного органа. Соподчиненные элементы в таком случае не могут быть рассмотрены как самостоятельные органы государственной власти. Аналогия с Правительством РФ и находящимися под его общим руководством министерствами применительно к органам государственной власти с особым статусом недопустима.

Не следует также смешивать с рассмотренными выше примерами территориальную иерархию.

В рамках настоящего вопроса рассматривается исключительно федеральный уровень реализации государственной власти в РФ.

Обозначив элементы системы органов государственной власти РФ, учитывая то, что их общие характеристики и принципы деятельности были названы в предыдущем параграфе, далее перечислим установленные в первых трех главах Конституции РФ *особенности* и *свойства* указанной системы в соответствии со смысловыми блоками:

1. *Демократический характер государства:*

- ст. 3 – реализация через указанные органы власти народа;
- ст. 32, 33 – право граждан на участие в формировании и дальнейшей работе органа государственной власти.

2. *Самостоятельность органов власти:*

- ст. 11 ч. 1 – перечисление органов государственной власти;
- ст. 5, 77, 78 – принцип единства системы государственной власти, в том числе единая система исполнительной власти;
- ст. 10 – разделение властей и самостоятельность органов государственной власти;
- ст. 12, 75 – независимость органов государственной власти, в том числе обособленность от органов местного самоуправления.

3. *Конституционные принципы деятельности:*

- ст. 15 – обязанность органов власти соблюдать законодательство РФ;
- ст. 24 ч. 2 – особенности реализации принципа гласности в деятельности государственных органов;

4. Разграничение компетенции:

– ст. 5, 71, 72 – принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти разного уровня;

– ст. 11 ч. 3 – возможность договорного решения вопросов о разграничении предметов ведения и полномочий.

5. Права человека:

– ст. 40 – социальные цели деятельности органов государственной власти;

– ст. 46, 53 – гарантии для граждан при нарушении органами государственной власти их прав и свобод.

6. Иные положения Конституции РФ:

– ст. 67 – особенности установления власти на федеральных территориях;

– ст. 70 – территориальная принадлежность органов государственной власти.

Остальные главы Конституции РФ (4–8) посвящены отдельным органам или ветвям власти и будут рассмотрены нами в соответствующих лекциях.

8.3. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и особенности организации их деятельности

Органы публичной власти на региональном уровне являются элементами единой системы публичной власти в РФ и при этом взаимосвязаны между собой, то есть формируют подсистему, функционирующую в целях создания условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта РФ.

У субъектов Федерации в отношении системы органов публичной власти есть самостоятельность:

– в установлении системы органов власти;

– заключении соглашений о передаче полномочий между органами исполнительной власти Федерации и ее субъекта;

– решении задач местного самоуправления, наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

– установлении собственного правового регулирования, в том числе административных охранительных норм.

Однако эта самостоятельность введена законодателем в правовые рамки. Система органов публичной власти субъекта Федерации должна:

– отвечать основам конституционного строя и законодательству РФ;

– быть встроена в единую систему публичной власти государства;

– быть нацелена на взаимодействие с иными элементами системы публичной власти, в том числе с территориальными органами федеральных органов государственной власти, с учетом обеспечительной роли Президента РФ в указанном процессе;

– реализовываться в пределах предметов ведения и полномочий, предоставленных Конституцией РФ.

Особенности организации и функционирования системы органов публичной власти региона урегулированы Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹.

С учетом базовых принципов организации и деятельности органов публичной власти, рассмотренных нами ранее, в каждом субъекте строится собственная модель органов власти, которая в обязательном порядке включает следующие элементы: законодательный орган, высшее должностное лицо, исполнительный орган.

Иные органы государственной власти субъекта РФ образуются в соответствии с федеральным или региональным законодательством. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных об-

¹ Российская газета. 2021. 27 декабря.

разований»¹ определяет правовой статус данных органов, который в дальнейшем уточняется на региональном уровне, а Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»² устанавливает права субъекта учреждать такую должность. Создаются в регионе также избирательные комиссии субъекта, специализированные уполномоченные (например, по правам коренных малочисленных народов) и др.

Рассмотрим унифицированные *особенности* первых трех органов, установленные на федеральном уровне, применительно к наименованию, порядку формирования и организации деятельности:

1. *Законодательный орган* устанавливается законом в качестве единственного субъекта законотворчества, а также субъекта законотворческой инициативы в Федеральном Собрании РФ. Особо подчеркивается его представительный характер, который влияет и на численность депутатов в указанном органе. Она устанавливается регионом, но с учетом установленных на федеральном уровне минимальных и максимальных значений, установленных в зависимости от численности населения региона. Так, при населении чуть более 50 тысяч человек Дума Чукотского автономного округа состоит из 15 депутатов (минимально предусмотренное законом количество для населения до 500 000 человек); Сахалинская областная Дума – 28 депутатов при населении более 600 тысяч человек (по федеральному закону от 25 до 70 при населении от 500 000 до 1 миллиона); Государственный Совет Республики Чувашии – 44 депутата при населении немногим более 1 миллиона (по федеральному закону от 35 до 90 при населении от 1 до 2 миллионов); Государственное Со-

¹ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ // Российская газета. 2011. 11 февраля.

² Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ // Российская газета. 2020. 20 марта.

бование Республики Башкортостан – 110 депутатов (максимально возможное количество при численности населения более двух миллионов человек).

На федеральном уровне установлен принцип прямого избирательного права в отношении регионального парламента, остальные особенности избирательной системы определяются регионом, в том числе и число депутатов, избираемых в составе партийных списков. Срок полномочий депутатов является императивной федеральной нормой и равен пяти годам, ранее эта цифра была установлена лишь в качестве верхней границы для установления срока на региональном уровне.

В статье 8 указанного Федерального закона определяются полномочия законодательного органа власти субъекта Федерации, присущие каждому из региональных парламентов в равной степени и способствующие обеспечению единства системы публичной власти.

Особо следует отметить, что законодательному органу субъекта предоставлено право создать конституционный (уставной) совет, который будет являться в своих функциях преемником конституционных (уставных) судов субъектов РФ, упраздняемых с 1 января 2023 года¹.

2. *Высшее должностное лицо.* На федеральном уровне глава государства не входит ни в одну из ветвей власти, для регионального уровня такое правило трансформировалось: высшее должностное лицо субъекта рассматривается как глава исполнительной власти, что способствует выстраиванию системы централизованной власти. При этом действующий закон уточнил существовавшее ранее, но неоднозначно толкуемое правило о наименовании рассматриваемой должности, определив единственно допустимые категории: «глава» или «губернатор», а также дополнительное сопутствующее наименование, возникшее с учетом исторических, национальных и иных традиций.

¹ О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы: федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ // Российская газета. 2020. 11 декабря.

Статья 25 указанного Федерального закона определяет полномочия высшего должностного лица субъекта в сфере представления территории, во взаимоотношениях с федеральными органами власти, законоотворчества и в большей степени как главы исполнительной власти.

На федеральном уровне устанавливается выборный порядок замещения должности главы субъекта, однако регионам предоставлено право выбирать из нескольких вариантов: прямые выборы гражданами, проживающими на территории субъекта, или косвенные выборы – воля населения реализуется через избранных ими ранее депутатов законодательного органа власти, которые выбирают главу субъекта из числа кандидатов, представленных Президентом РФ. Определены на федеральном уровне (ст. 77 Конституции РФ) и единые требования к кандидату на пост главы субъекта: гражданство, наличие пассивного избирательного права, а также возраст – 30 лет.

В части установления срока, на который избирается высшее должностное лицо, субъекты лишились самостоятельности (срок, аналогично региональному парламенту, установлен императивной нормой и составляет пять лет), а вот в вопросе определения возможного количества таких сроков, наоборот, в 2021 году получили свободу законодательного регулирования.

Президент РФ в некоторых случаях вправе своим указом назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность избранного высшего должностного лица. Президент РФ также вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта от должности по ряду причин, в том числе в связи с утратой доверия.

3. *Высший исполнительный орган* на территории субъекта Федерации осуществляет следующие функции: обеспечение исполнения законов и согласование деятельности иных исполнительных органов субъекта. По общему правилу наименование такого органа «Правительство», но субъекты вправе его изменить. Состав Правительства субъекта формируется его главой, который в соответствии с законом хоть и возглавляет исполнительную власть в регионе, тем не менее вправе

также учредить должность Председателя регионального Правительства.

Полномочия высшего исполнительного органа субъекта определены в ст. 33 указанного ранее Федерального закона. Правительство РФ лишь возглавляет всю сложную систему органов исполнительной власти субъекта, система и структура которой определяется с учетом законодательных требований главой субъекта. При этом обязательным органом исполнительной власти в субъекте является *финансовый орган*. Он осуществляет составление и организацию исполнения бюджета субъекта Федерации, а также иные бюджетные полномочия.

4. *Органы судебной власти*. Иерархичная с точки зрения потенциальной возможности обжалования тех или иных судебных решений судебная система России выделяет федеральные суды и суды субъектов. Традиционно на уровне субъекта была возможность функционирования мировых, а также конституционных (уставных) судов. С 2023 года последние упразднены: большинство регионов РФ так и не воспользовались правом создания таких судов, а практика тех, что были созданы, несопоставима с финансовыми затратами на их существование. Таким образом, единственными судами субъекта становятся *мировые судьи*¹, которые в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

Судебные участки создаются законами субъектов Федерации из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тысяч человек, общее число мировых судей устанавливается федеральным законом. Мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным органом государственной власти субъекта Федерации либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ.

¹ О мировых судьях в Российской Федерации: федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ // Российская газета. 1998. 22 декабря.

8.4. Система органов публичной власти в Российской Федерации с особым статусом

Как было указано ранее, в России наряду с органами публичной власти, реализующими свои функции в рамках концепции разделения властей, для решения сопутствующих обособленных задач, стоящих перед государством, существуют органы с особым статусом. Отнесение их к той или иной незакрепленной буквально в Конституции РФ ветви власти решается на доктринальном уровне. Государство, в свою очередь, концентрирует внимание исключительно на функциях таких органов и гарантиях их самостоятельности в пределах осуществления этих функций. Так, большинство нормативных актов, являющихся учредительными для того или иного органа, содержат нормы, указывающие 1) на независимость органа от иных органов публичной власти; 2) организационную обособленность органа; 3) подчиненность органа только закону; 4) обязательность актов органа, принятых в пределах его компетенции.

Разнообразные классификационные основания, в соответствии с которыми может быть выстроена система органов публичной власти с особым статусом в России, соответствуют тем, что были изложены в первом вопросе.

К федеральным органам публичной власти с особым статусом относятся:

- Президент РФ;
- Администрация Президента РФ;
- Совет Безопасности РФ;
- Государственный совет РФ;
- Уполномоченный по правам человека в РФ;
- Счетная палата РФ;
- Центральный Банк РФ;
- Прокуратура РФ;
- Следственный комитет РФ;
- Центральная избирательная комиссия РФ;
- Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

Многие из перечисленных органов уже были нами рассмотрены ранее (Уполномоченный по правам человека в РФ, ЦИК России и находящиеся в ее подчинении нижестоящие избирательные комиссии), многие органы будут нами рассмотрены в следующих лекциях (Президент РФ и органы, помогающие ему в осуществлении им своих полномочий), поэтому в данном параграфе мы остановимся на тех органах, которые далее нами рассматриваться не будут.

*Следственный комитет РФ*¹ – орган с полномочиями в сфере уголовного судопроизводства, направленный на защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений. До 2011 года он функционировал при Прокуратуре РФ.

Данный орган не упоминается в Конституции РФ, хотя Президент РФ осуществляет руководство его деятельностью, а также назначает и освобождает от должности Председателя и его заместителей. В научной литературе отмечается, что руководящее начало со стороны Президента РФ ставит под сомнение выделение Следственного комитета РФ в качестве самостоятельного органа. С другой стороны, специфика его деятельности весьма обособлена, а указание на руководство Президентом РФ следует рассматривать как присоединение Следственного Комитета РФ к группе федеральных органов власти, общее руководство которыми он осуществляет, в целом не нарушающее их самостоятельность как органа публичной власти.

Среди первых задач Следственного комитета РФ названы: оперативное и качественное расследование преступлений; обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования и судебной экспертизы, а также защита прав и свобод человека и гражданина; осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц.

¹ О Следственном комитете Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ // Российская газета. 2010. 30 декабря.

При рассмотрении взаимных полномочий Следственного комитета РФ и органов публичной власти следует особо отметить законодательно закрепленное право следователей участвовать в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления и в рассмотрении представлений.

*Центральный Банк РФ*¹ – конституционный орган, закреплен в ст. 75 Конституции РФ, устанавливающей его функции: денежную эмиссию, а также защиту и обеспечение устойчивости рубля. Причем последняя в качестве приоритетной. В соответствующем федеральном законе она же названа уже не функцией, а целью. Статья 83 закрепляет полномочия Президента РФ по представлению кандидатуры Председателя Центрального банка РФ и внесению предложений о его отставке, а ст. 103 соответствующие полномочия по утверждению этих предложений, то есть назначению Председателя Центрального банка РФ (на пять лет, максимальное количество сроков – три) и его отставке. В 2020 году к числу конституционных полномочий Государственной Думы было отнесено заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ, ранее закрепленное в федеральном законе.

Целями Центрального банка РФ также являются: развитие и укрепление банковской системы РФ, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы, развитие финансового рынка РФ, обеспечение стабильности финансового рынка РФ.

В Банке России существует две специальные организационные единицы: национальный финансовый совет и совет директоров. Первый занимается внешним контролем, второй – в большей степени рабочими вопросами. Их формирование связано с деятельностью органов законодательной власти и Президента РФ.

Национальный финансовый совет – коллегиальный орган Банка России, занимающийся в том числе рассмотрением во-

¹ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ // Российская газета. 2002. 13 июля.

просов развития и совершенствования финансового рынка РФ, совершенствования банковской системы РФ, основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики. Совет состоит из 12 человек: Председатель Банка России (по должности), два – от Совета Федерации и по три человека – от Государственной Думы, Президента РФ и Правительства РФ.

Все 14 членов Совета директоров назначаются Государственной Думой на должность сроком на пять лет по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ.

Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

В систему Банка России входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, образовательные и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России.

*Счетная палата РФ*¹ – это конституционный орган. Согласно ст. 101 Конституции РФ его главная задача – контроль за исполнением государственного бюджета, а ст. 83, 102 и 103 устанавливают порядок формирования.

Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). В субъектах РФ создаются неподотчетные ей самостоятельные контрольно-счетные органы. Счетная палата осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности и направляет по ее итогам представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, информационные письма, а также при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы.

¹ О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ // Российская газета. 2013. 10 апреля.

Внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности Счетной палатой РФ осуществляется в отношении органов публичной власти всех территориальных уровней. В отношении Центрального банка РФ Счетная палата также может проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности по решению Государственной Думы на основании предложения Национального финансового совета.

Завершая рассмотрение системы органов публичной власти в России с особым статусом отметим: во-первых, она не является закрытой. Государство вправе в любой момент времени дополнить ее новыми структурами, что уже происходило на примере специализации института омбудсмена; во-вторых, следует отдельно обозначить группу юридических лиц, в той или иной степени аффилированных с государством и по этой причине иногда ошибочно относимых к органам государственной власти с особым статусом. Многие из них носят в своем наименовании термин «государственный», в соответствии с законодательством о некоммерческих организациях¹ учреждаются федеральным законом (например, «Росатом», «Ростех», «ВЭБ РФ» и др.)² и получают свое финансовое обеспечение из бюджета государства, но при этом служат для обеспечения реализации функций

¹ О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ // Российская газета. 1996. 24 января.

² См.: О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ // Российская газета. 2007. 5 декабря; О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»: федеральный закон от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ // Российская газета. 2007. 24 мая; О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ // Российская газета. 2007. 26 ноября; О страховании вкладов в банках Российской Федерации: федеральный закон от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ // Российская газета. 2003. 27 декабря; О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ // Российская газета. 2009. 20 июля.

публичной власти другими государственными органами. Наиболее распространенным примером в данном случае является Российская академия наук¹, являющаяся федеральным государственным бюджетным учреждением РФ, но при этом не наделенная публичными властными полномочиями. Ее задачи и полномочия в сфере государственной научно-технической политики «замыкаются» на Правительство РФ в качестве предложений.

8.5. Система органов публичной власти на федеральной территории «Сириус» и особенности организации их деятельности

Федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития РФ устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Особенности организации и функционирования системы органов публичной власти федеральной территории «Сириус» урегулированы Федеральным законом от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"»².

¹ О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ // Российская газета. 2013. 30 сентября.

² О федеральной территории «Сириус»: федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ // Российская газета. 2020. 25 декабря.

Систему органов публичной власти федеральной территории «Сириус» составляют:

1) Совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый председателем Совета федеральной территории «Сириус»;

2) администрация федеральной территории «Сириус» – исполнительно-распорядительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый главой администрации;

3) иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус», если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории «Сириус»¹.

Совет федеральной территории «Сириус» формируется сроком на пять лет в составе 17 членов, из которых:

1) девять членов избираются по мажоритарной избирательной системе по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам в соответствии с законодательством РФ о выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2) три – назначаются Президентом РФ;

3) три – назначаются Правительством РФ;

4) один – назначается высшим должностным лицом Краснодарского края;

5) глава администрации федеральной территории «Сириус», который входит в состав Совета федеральной территории «Сириус» по должности.

Председатель Совета федеральной территории избирается на должность из состава Совета по представлению Президента РФ на срок полномочий Совета федеральной территории «Сириус».

В исключительной компетенции Совета федеральной территории «Сириус» находится: утверждение Устава федеральной территории «Сириус», пятилетняя стратегия ее социаль-

¹ Устав федеральной территории «Сириус», утв. решением Совета федеральной территории «Сириус» от 19 ноября 2021 года № 1-3/16. URL: <https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/8jxCiXLa6qzQwbJ#pdfviewer> (дата обращения: 08.07.2022).

но-экономического развития (в том числе определяющая приоритеты развития культуры, образования, науки, критических для развития РФ технологий, физической культуры и спорта в федеральной территории «Сириус»), утверждение бюджета, порядка формирования и использования резервного фонда администрации федеральной территории «Сириус», основных показателей деятельности ее администрации на очередной год и на плановый период, а также иные вопросы, отнесенные к компетенции Совета федеральной территории «Сириус» Уставом федеральной территории «Сириус».

Администрацией федеральной территории «Сириус» руководит глава администрации федеральной территории «Сириус» на принципах единоначалия. Им же утверждается ее структура.

Глава администрации федеральной территории «Сириус» назначается Советом федеральной территории «Сириус» на срок до пяти лет. Им может быть назначен гражданин РФ, достигший возраста 30 лет, 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.

Иные органы федеральной территории «Сириус»:

1. Контрольно-счетная палата федеральной территории является постоянно действующим органом внешнего государственного и муниципального финансового контроля федеральной территории. Образуется Советом федеральной территории и подотчетна Совету федеральной территории. Образуется в составе председателя контрольно-счетной палаты, аудиторов контрольно-счетной палаты и аппарата контрольно-счетной палаты.

2. Градостроительный совет является постоянно действующим коллегиальным органом при Совете федеральной территории, созданным для организации работы по нормативно-правовому сопровождению специального регулирования градостроительной деятельности, для комплексного и оперативного решения вопросов градостроительной деятельности, для

обеспечения формирования благоприятной городской среды, а также для сохранения, использования и популяризации объектов олимпийского спортивного, культурного и природного наследия. Градостроительный совет создается решением Совета федеральной территории. Осуществляет полномочия комиссии по землепользованию и застройке федеральной территории.

3. Уполномоченный по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус» – лицо, назначаемое на должность Советом федеральной территории с учетом мнения населения федеральной территории сроком до пяти лет и действующее на основании ее Устава. Уполномоченный осуществляет деятельность, направленную на обеспечение гарантий прав на осуществление местного самоуправления населением в границах федеральной территории.

Система нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории включает в себя:

- 1) Устав;
- 2) решения Совета федеральной территории;
- 3) постановления главы администрации федеральной территории.

Система ненормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории включает в себя:

- 1) постановления Совета федеральной территории;
- 2) распоряжения председателя Совета федеральной территории;
- 3) распоряжения главы администрации федеральной территории;
- 4) иные ненормативные правовые акты органов публичной власти федеральной территории, принятые в пределах компетенции органа публичной власти в соответствии с Уставом федеральной территории «Сириус».

Граждане РФ участвуют в управлении федеральной территории «Сириус», в том числе в решении вопросов местного значения, в следующих формах:

- 1) участие в формировании органов публичной власти федеральной территории «Сириус»;

- 2) правотворческая инициатива граждан;
- 3) инициативные проекты;
- 4) территориальное общественное самоуправление;
- 5) публичные слушания, общественные обсуждения;
- 6) собрания граждан;
- 7) конференции граждан, собрания делегатов;
- 8) опрос граждан;
- 9) обращения граждан в органы публичной власти федеральной территории «Сириус»;
- 10) иные формы участия граждан в управлении, предусмотренные Уставом федеральной территории «Сириус».

ЛЕКЦИЯ 9. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 9.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации.
- 9.2. Полномочия Президента Российской Федерации.
- 9.3. Досрочное прекращение полномочий Президента Российской Федерации.
- 9.4. Правовые акты Президента Российской Федерации.
- 9.5. Система публичных институтов, содействующих Президенту Российской Федерации в осуществлении им своих полномочий.

9.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации

Учреждение в системе государственной власти России поста Президента открыло новый этап в развитии российской государственности. Между тем более 130 стран имеют в своем государственном устройстве пост Президента. С одной стороны, эта цифра отражает масштабность распространения президентства в современном мире, но с другой – важно отметить, что в разных странах президенты имеют разный объем полномочий.

Термин «президент» происходит от латинского *Praesidens*, что буквально означает «сидящий впереди»¹. Видимо, в античные времена президентами называли председательствующих на различных собраниях. От этого первоначального значения слова «президент» впоследствии возникла такая должность, как, например, президент сената. Однако в его нынешнем понимании как главы государства термин

¹ См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. Москва, 1999. С. 534.

«президент» не употреблялся ни во времена греческой и римской республик, ни в периоды существования ранних буржуазных республик. Так, в Англии, ставшей на короткое время республикой, исполнительную власть вместо свергнутого монарха на первых порах осуществлял Государственный совет. В Нидерландах полномочия исполнительной власти также имел высший коллегиальный орган.

Судя по тому, что число стран, где президент является главой государства, превышает количество стран с иной конструкцией власти, существуют определенные преимущества у этого института. К таким преимуществам относят следующие:

1) глава государства несет персональную ответственность за положение дел в стране;

2) Президент без излишних проволочек и согласований может принимать оперативные меры для поддержания порядка в сложных ситуациях; обеспечивает проведение внутренней и внешней политики; отвечает за безопасность страны;

3) стоит во главе государственного аппарата, вносит определенность в его деятельность; направляет его работу;

4) возглавляет вооруженные силы страны, обеспечивая тем самым единство государственного и военного руководства;

5) имеет возможность координировать ветви разделенной власти, обеспечивая единство государственной деятельности.

Все это наиболее общие и типичные достоинства президентской власти¹.

Учреждение поста Президента России связано и с рядом субъективных причин. Одна из них — необходимость консолидации политических сил, отстаивающих идею суверенитета России в противостоянии с центром. Всенародно избранный президент и стал таким консолидирующим фактором².

В России пост Президента, избираемого всенародным голосованием, введен во исполнение решения народа, принятого на первом референдуме России 17 марта 1991 года. Право-

¹ См.: *Скуратов Ю. И.* Институт президентства в республиках Российской Федерации парламентского типа // *Право и жизнь.* 1996. № 10. С. 54.

² См. там же. С. 54–55.

вой статус Президента России регулировался Законами РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1098-1 «О Президенте РСФСР»¹ и № 1096-1 «О выборах Президента РСФСР»², а также Законом РСФСР от 27 июня 1991 года № 1494-1 «О вступлении в должность Президента РСФСР»³.

В соответствии с прежней Конституцией РСФСР Президент РСФСР провозглашался высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР.

В части 1 ст. 80 Конституции РФ 1993 года устанавливаются основы статуса Президента РФ как главы государства. Это определяет его место в системе государственной власти и механизме разделения властей. Это разделение не затрагивает Президента РФ, который стоит на вершине пирамиды власти и, как сказано в ст. 80 Конституции РФ, «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти».

Президент РФ – это орган с особым статусом. Объяснение данному варианту разделения власти следует искать в условиях жизни России до 1994 года, которые характеризовались кризисом конституционного строя, дестабилизацией. Формальное следование западноевропейскому варианту разделения властей в российской действительности привело к их конфронтации⁴. Как отмечалось на одном из заседаний Конституционного совещания, институт Президента, отделенный от всех трех ветвей власти, предназначен для того, чтобы не допустить «самопожирания» законодательной и исполнительной власти. России в переходный период нужен Президент как символ государства, как символ власти и единства в России. ... Президент, избираемый на определенный срок, как раз должен быть символом целостности государства, рав-

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 17, ст. 512.

² Там же. № 17, ст. 510.

³ Там же. № 26, ст. 880.

⁴ См.: Матвеева Т. А. Проблемы реализации конституционных принципов деятельности органов государственной власти в Российской Федерации // Конституция РФ 1993 года и развитие отраслевого законодательства. Воронеж, 1995. С. 96.

новесия различных ветвей власти¹. И если механизм разделения власти «даст сбой», вступит в силу механизм гарантий власти Президента РФ².

Наличие у Президента РФ полномочий исполнительной власти, его определяющее положение по отношению к ней, к Правительству РФ не вызывает сомнений. Это подчеркивается и конституционным положением о том, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110 Конституции РФ). Однако, признавая наличие у главы государства полномочий исполнительной власти или прав в ее сфере, не следует относить его к исполнительной власти. Он в систему не включен³.

По действующей Конституции Президент РФ олицетворяет федеральную власть, он наделен широкими полномочиями в сфере взаимоотношений с законодательной, исполнительной и судебной властями, выступает своеобразным символом Российского государства и официальным представителем народа.

Статус Президента РФ как главы государства раскрывается через его *функции* (основные направления деятельности Президента, вытекающие из его положения в системе органов публичной власти), которые закреплены в ч. 2–4 ст. 80 Конституции РФ:

- является гарантом Конституции РФ;
- является гарантом прав и свобод человека и гражданина;
- принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности;
- поддерживает гражданский мир и согласие в стране;

¹ См.: Конституционное совещание: стенограммы заседаний групп представителей. Москва, 1993. С. 10–11.

² См.: *Филатов С. А.* Жить по закону и совести // Российские вести. 1994. 4 января.

³ См.: *Лехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право РФ. Часть 1: учебник. Москва, 1995. С. 116–117; *Исполнительная власть в РФ* / под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. Москва, 1996. С. 4–5.

– обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти;

– определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

– представляет РФ внутри страны и в международных отношениях.

Наукой конституционного права выделяются президентские республики, имеющие сильного президента, наделенного широкими полномочиями, в том числе и по формированию кабинета министров (США, Мексика, Коста-Рика); парламентские республики с президентами, не обладающими правом по формированию правительства (Австрия, ФРГ, Индия, Ирландия и др.); так называемые смешанные, полупрезидентские республики, где парламент играет существенную роль в формировании правительства, однако президенту республики принадлежат значительные полномочия в осуществлении государственной власти (Франция, Португалия, Финляндия)¹. По соотношению полномочий Президента РФ и парламента в отношении исполнительной власти *российская модель является президентской республикой*. Ее главная черта – контроль Президента за формированием, деятельностью и расформированием Правительства РФ.

Вместе с тем говорить о полном соответствии российской модели традиционной президентской республике было бы не вполне обоснованно. В России, в отличие от США и других президентских республик, глава государства не является одновременно и главой правительства, а право председательствовать на заседании Правительства РФ отнюдь не тождественно непосредственному руководству этим органом. Важными отличительными особенностями являются наличие элементов ответственности Правительства РФ не только перед Президентом РФ, но и перед парламентом России. Так, согласно ст. 103

¹ См.: Государственное право буржуазных и освободившихся стран. Москва, 1986. С. 87–89; Скуратов Ю. И., Шафир М. А. Президентская власть в СССР. Москва, 1991. С. 6–7.

и 117 Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ; Правительство РФ предоставляет Государственной Думе ежегодные отчеты о своей деятельности; Государственная Дума утверждает по представлению Председателя Правительства РФ кандидатуры заместителей Председателя Правительства и ряда федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д. 1» статьи 83 Конституции РФ; осуществляет парламентский контроль за деятельностью Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Статья 81 Конституции РФ устанавливает основные требования к кандидату на должность Президента РФ:

- наличие гражданства РФ;
- достижение возраста 35 лет;
- постоянное проживание в РФ не менее 25 лет;
- отсутствие в момент выборов или ранее гражданства иностранного государства либо любого документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства (исключения составляют случаи, когда это государство или его часть вошли в состав РФ);
- отсутствие счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Президент РФ избирается на шесть лет (до 2008 года – на четыре года). При этом максимально возможное количество избраний – два (существующая в первой редакции Конституции РФ норма о двух сроках «подряд» была упразднена в ходе реновации Конституции РФ в 2020 году). Вступая в должность на шесть лет, Президент РФ приносит народу присягу, текст которой установлен в Конституции РФ (ст. 82).

В соответствии с Указом Президента РФ от 5 августа 1996 года № 1138 «Об официальных символах президентской власти и их использовании при вступлении в должность вновь избранного Президента Российской Федерации»¹ символами президентской власти являлись:

¹ Российская газета. 1996. 6 августа.

– штандарт (флаг) Президента РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 15 февраля 1994 года № 319 «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации»¹;

– Знак Президента РФ, описание которого утверждено Указом Президента РФ от 27 июня 1999 года № 906 «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации»²;

– специально изготовленный единственный экземпляр официального текста Конституции РФ.

Однако Указом Президента РФ от 6 мая 2000 года № 832³ вышеуказанный Указ от 5 августа 1996 года № 1138 «Об официальных символах президентской власти и их использовании при вступлении в должность вновь избранного Президента Российской Федерации» признан утратившим юридическую силу. Таким образом, к официальным символам президентской власти сегодня можно отнести лишь штандарт (флаг) Президента РФ и Знак Президента РФ.

Местонахождением оригинала штандарта (флага) Президента РФ является служебный кабинет в резиденции Президента РФ в столице РФ – городе Москве. При вступлении в должность вновь избранного Президента РФ оригинал штандарта (флага) Президента РФ располагается рядом с главой государства. Дубликат штандарта (флага) Президента РФ поднимается над резиденцией Президента РФ в столице России – городе Москве, над другими резиденциями во время пребывания РФ в них, устанавливается и поднимается на транспортных средствах Президента РФ.

Символ президентской власти – Знак Президента РФ – состоит из знака и цепи знака.

Знак из золота представляет собой равноконечный крест с расширяющимися концами, с лицевой стороны покрытый

¹ Российская газета. 1994. 22 февраля.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 31, ст. 3993.

³ См.: О внесении изменений и дополнения в некоторые указы Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2000 года № 832 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 19, ст. 2068.

рубиновой эмалью. Расстояние между концами креста – 60 мм. По краям креста – узкий выпуклый рант. На лицевой стороне креста в центре – накладное изображение Государственного герба РФ. На оборотной стороне креста посередине – круглый медальон, по окружности которого – девиз: «Польза, честь и слава». В центре медальона – дата изготовления – 1994. В нижней части медальона – изображение лавровых ветвей. Знак при помощи венка из лавровых ветвей соединяется с цепью знака.

Цепь знака из золота, серебра и эмали состоит из 17 звеньев, девять из которых – в виде изображения Государственного герба РФ, восемь – в виде круглых розеток с девизом: «Польза, честь и слава». На оборотной стороне звеньев цепи знака помещаются накладки, покрытые белой эмалью, на которых золотыми буквами выгравированы фамилия, имя, отчество каждого Президента РФ и год его вступления в должность.

На основании ст. 7 Федерального закона от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране»¹ Президенту РФ со дня официального объявления об его избрании предоставляется государственная охрана в местах его постоянного и временного пребывания. Президент РФ в течение срока своих полномочий не вправе отказываться от государственной охраны. По истечении срока полномочий Президенту РФ государственная охрана предоставляется пожизненно.

В течение срока полномочий Президента РФ государственная охрана предоставляется членам его семьи, проживающим совместно с ним или сопровождающим его.

Правовые, социальные и иные гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему положения, и членам его семьи устанавливаются Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 12-ФЗ «О гарантиях Президен-

¹ Российская газета. 1996. 8 июля.

ту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»¹.

К основным из таких гарантий следует отнести:

1) экс-Президенту РФ пожизненно предоставляется государственная охрана в местах его постоянного или временного пребывания, включая предоставление специальной связи и транспортного обслуживания;

2) за Президентом РФ, прекратившим исполнение своих полномочий, и членами его семьи сохраняется право на медицинское обслуживание, которое им предоставлялось на день прекращения Президентом РФ исполнения своих полномочий;

3) жизнь и здоровье экс-Президента РФ подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств федерального бюджета на сумму, равную годовому денежному вознаграждению Президента РФ;

4) экс-Президент РФ обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру;

5) экс-Президент РФ независимо от возраста имеет право на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75 % месячного денежного вознаграждения Президента РФ;

6) экс-Президенту РФ предоставляется в пожизненное пользование одна из государственных дач;

7) экс-Президент РФ имеет право содержать за счет средств федерального бюджета аппарат помощников. Помощники несут ответственность за исполнение своих обязанностей только перед ним;

8) после смерти Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, членам его семьи назначается ежемесячное пособие в сумме, равной шестикратному минимальному размеру пенсии по старости, установленному федеральным законом на день его смерти.

¹ Российская газета. 2001. 15 февраля.

9.2. Полномочия Президента Российской Федерации

Компетенция Президента РФ представляет собой совокупность его полномочий по разрешению вопросов государственной и общественной жизни, установленных Конституцией РФ. Компетенция Президента РФ реализуется в рамках предметов исключительного федерального ведения (ст. 71 Конституции РФ), а также в пределах вопросов, отнесенных к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Президент РФ наделен обширными конституционными функциями, его полномочия весьма многочисленны. Они закреплены в основном в ст. 83–90 Конституции РФ, а также в ряде статей, относящихся к деятельности других государственных органов. Президент РФ обладает полномочиями в различных сферах государственной жизни. В зависимости от их правовой специфики полномочия Президента РФ можно дифференцировать на следующие группы.

Полномочия Президента РФ, связанные с деятельностью парламента – Федерального Собрания, его палат. В рамках данной группы мы можем рассмотреть как организационные полномочия, так и законотворческие.

Так, Президент РФ является одной из значимых фигур для формирования парламента:

- назначает выборы Государственной Думы (п. «а» ст. 84);
- может распустить Государственную Думу в случаях, предусмотренных Конституцией РФ (п. «б» ст. 84);
- назначает и освобождает представителей РФ в Совете Федерации (п. «е²» ст. 83).

Конструктивному взаимодействию Президента РФ с палатами Федерального Собрания призван содействовать полномочный представитель от главы государства в Совете Федерации и в Государственной Думе¹.

¹ См.: О полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации: указ Президента РФ от 10 февраля 1996 года № 169// Собрание законодательства РФ. 1996. № 7, ст. 674.

В сфере законотворчества Президент РФ имеет право вносить законопроекты в Государственную Думу (п. «г» ст. 84), а также является «последней инстанцией» – именно он подписывает и обнародует федеральные законы (п. «д» ст. 84).

Регламентируются Конституцией РФ также ситуации неподписания законов главой государства. Заметим, что сами основания неподписания Конституцией РФ не регламентированы.

Так, в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 года по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ¹ Президент РФ как гарант Конституции РФ вправе вернуть федеральный закон в случае нарушения установленного порядка его принятия, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона. В таком случае федеральный закон не может считаться принятым, а его возвращение в палаты Федерального Собрания – отклонением в смысле ч. 3 ст. 107 Конституции РФ.

Вето Президента РФ преодолевается двумя третями от общего числа депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации. После такого голосования Президент РФ, оставаясь при своем мнении, имеет право направить данный закон в Конституционный Суд РФ для рассмотрения на предмет его конституционности. Если суд не находит противоречий, закон подлежит подписанию в течение трех дней.

Для определения порядка реализации права законодательной инициативы Президента РФ и его участия в законотворческом процессе при принятии федеральных законов Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 года № 549 утверждено «Положение о порядке взаимодействия Президен-

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 года № 10-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18, ст. 2533.

та Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе»¹.

Еще одно полномочие в указанной сфере – ежегодное обращение Президента РФ к Федеральному Собранию с посланием о положении в стране, об основных направлениях внешней и внутренней политики государства (п. «е» ст. 84). Согласно ст. 15 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² ежегодное послание Президента РФ является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования. Во исполнение ежегодного послания Президент РФ издает указы, в которых определяются стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направления достижения указанных целей и решения важнейших задач в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, а также документы стратегического планирования, подлежащие разработке.

Полномочия Президента РФ, связанные с деятельностью Правительства РФ, исполнительной власти в стране. Они касаются вопросов организации этой ветви власти, а также решают управленческие задачи. Конституция РФ не включает главу государства в число органов, реализующих исполнительную власть. Однако Правительство РФ и Президент РФ в своей деятельности тесно связаны, что обуславливается, в первую очередь задачами по формированию государственной политики,

¹ Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе: указ Президента РФ от 13 апреля 1996 года № 549 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 16, ст. 1842.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378.

а во-вторых, правилами формирования высшего органа исполнительной власти, в том числе возможностью Президента РФ отправить его в отставку без указания причин.

Президент РФ принимает участие в организации системы исполнительной власти в РФ следующим образом:

- назначает Председателя Правительства РФ, после утверждения кандидатуры Государственной Думой по представлению Президента РФ;

- назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, и освобождает их от должности. Исключение составляют федеральные министры, ведающие вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Их он назначает на должность после консультаций с Советом Федерации;

- утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти;

- освобождает Председателя Правительства РФ от должности;

- принимает решение об отставке Правительства РФ. Следует подчеркнуть, что Конституция РФ не требует от Президента РФ указания мотивов принятия решения об отставке Правительства РФ. Можно предположить, что на практике такое решение может быть вызвано политическими соображениями Президента РФ, его неудовлетворенностью профессиональной деятельностью Правительства РФ, необходимостью широких персональных изменений в составе Правительства РФ и др.;

- принимает отставку всех лиц, входящих в Правительство РФ, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Реновация Конституции РФ привнесла изменение и во взаимоотношения Президента РФ с Правительством РФ. Его право председательствовать на заседаниях высшего органа

исполнительной власти дополнилось полномочием по осуществлению общего руководства Правительством РФ.

В целях обеспечения реализации конституционных полномочий Президента и Правительства РФ 10 июня 1994 года был принят Указ № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»¹.

Полномочия Президента РФ, связанные с деятельностью судебной власти, в силу особого статуса последней, предполагающего максимальную независимость при осуществлении своей деятельности, затрагивают исключительно организационный аспект (п. «е» ст. 83). Президент РФ:

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность всех лиц, входящих в состав Конституционного и Верховного судов РФ (их Председателей, заместителей председателя и судей);

- вносит в Совет Федерации представление о прекращении их полномочий;

- назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов;

- назначает своего полномочного представителя в Конституционном Суде РФ².

Полномочия, связанные с формированием иных органов публичной власти:

- представление Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ, постановка перед ней вопроса о его освобождении от должности (п. «г» ст. 83);

- назначение на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождение от должности руководителей органов прокуратуры (Генерального прокурора РФ, его заме-

¹ Российская газета. 1994. 21 июня.

² Об обеспечении деятельности полномочного представителя Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 1996 года № 1791 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1, ст. 118.

стителей, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ);

- назначение на должность и освобождение от должности иных прокуроров на основании федерального закона (п. «е¹» ст. 83);

- формирование Администрации Президента РФ (п. «и» ст. 83).

Полномочия Президента РФ, связанные с обеспечением федеративных отношений, не столь обширны и сводятся к реализации функции обеспечения единства во власти, которая возлагает на Президента РФ роль независимого медиатора. Он вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий как между федеральными и региональными органами публичной власти, так и внутри региональной власти, а также привлекать к указанной деятельности соответствующие судебные органы.

Реализуется в рамках данной группы также функция гаранта Конституции РФ: Президент РФ наделен правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, противоречащих федеральному законодательству.

Полномочия Президента РФ, связанные с правовым положением личности:

- Президент РФ, будучи непосредственным представителем государства, выступающим от его имени, решает вопросы гражданства РФ (установление связи лица с государством);

- решение вопроса о предоставлении политического убежища (п. «а» ст. 89);

- награждение государственными наградами РФ, присвоение почетных званий РФ, высших воинских и высших специальных званий (п. «б» ст. 89);

- осуществление помилования (п. «в» ст. 89). Это исключительное право Президента, которое состоит в смягчении наказания или в освобождении от наказания лиц, обратившихся к Президенту РФ с таким ходатайством, в отношении которых вынесенный судом обвинительный приговор вступил в законную силу. Акт помилования является индивиду-

ально определенным и касается конкретного лица или лиц. Он не может применяться неперсонифицированно, без указания фамилий лиц, в отношении которых применяется помилование. На практике помилование применяется Президентом после тщательного рассмотрения соответствующего ходатайства – специальной комиссией при Президенте, рекомендации которой Президент РФ учитывает. При этом речь идет не только о лицах, которые были приговорены к смертной казни, но и тех, судебные приговоры которым предусматривают другие виды наказания.

Полномочия Президента РФ в области обороны и безопасности РФ:

– Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами РФ (ч. 1 ст. 87), определяет место Вооруженных сил в защите суверенитета и территориальной целостности страны, пресечении вооруженных конфликтов, выполнении международных военных обязательств, обеспечении военными средствами некоторых других жизненно важных интересов России;

– Президент РФ назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил РФ (п. «л» ст. 83);

– Президент РФ утверждает военную доктрину РФ (п. «з» ст. 83), определяя основные направления строительства Вооруженных сил и их реформирования. Действующий документ утвержден в 2014 году¹;

– Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83), статус которого определяется Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»² и Указом Президента РФ от 7 июня 2004 года № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации»³;

¹ Военная доктрина Российской Федерации, утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 года № Пр-2976 // Российская газета. 2014. 30 декабря.

² Российская газета. 2010. 29 декабря.

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 24, ст. 2392.

– вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с федеральным конституционным законом¹ чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88);

– в случае агрессии против РФ или в случае непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе².

Более подробно полномочия Президента РФ в области обороны закреплены в Федеральном законе от 31 мая 1996 года «Об обороне»³.

Полномочия Президента РФ в области внешней политики и международных отношений:

- руководит внешней политикой РФ (п. «а» ст. 86);
- ведет переговоры и подписывает международные договоры (п. «б» ст. 86);
- принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (п. «г» ст. 86), удостоверяющие факт назначения (отзыва) этих лиц. Верительные грамоты удостоверяют, что данное лицо назначено полномочным представителем иностранного государства, а отзывные грамоты препровождаются в связи с окончанием миссии полномочного представителя и его отзывом из страны;
- подписывает ратификационные грамоты (п. «в» ст. 86), подтверждающие выполнение внутригосударственных процедур, необходимых для принятия международного договора;
- назначает и отзывает дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст. 83).

¹ О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23, ст. 2277.

² О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ // Российская газета. 2002. 2 февраля.

³ Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23, ст. 2750.

Президент РФ имеет и некоторые *другие полномочия*, которые, например, направлены на реализацию принципа демократического характера государства (назначение референдума, п. «в» ст. 84).

В целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий (п. «к» ст. 83), контроля за их исполнением всеми органами публичной власти Президент РФ издал Указ от 13 мая 2000 года № 849 о преобразовании института полномочных представителей Президента РФ в субъекте РФ в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах¹.

9.3. Досрочное прекращение полномочий Президента Российской Федерации

Общие правила о прекращении полномочий Президента РФ касаются истечения срока его пребывания в должности. Юридическим фактом, определяющим наступление указанного срока, является момент, когда принесена присяга вновь избранным Президентом РФ.

Конституция РФ указывает также на ситуации досрочного прекращения полномочий Президента РФ (ч. 2 ст. 92). Указанный и рассматриваемый нами далее перечень сформулирован однозначно и, на первый взгляд, видится исчерпывающим. Однако не следует считать его закрытым, «поскольку Конституция имеет в виду прекращение исполнения полномочий не «абстрактным» Президентом, а лицом, состоящим в должности.

Следовательно, к указанным в ч. 2 ст. 92 Конституции основаниям следует отнести смерть Президента, утрату им гражданства РФ или приобретение гражданства иностранного государства, переезд на постоянное место жительства за пре-

¹ См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20, ст. 2112.

дела Российской Федерации, то есть утрату права на избрание, как оно определено в ч. 2 ст. 81 Конституции»¹.

Нет в законодательстве и детально регламентированных процедур досрочного прекращения президентских полномочий для каждого из оснований (за исключением отрешения от должности).

Рассмотрим основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ:

– **отставка** как право лица по собственной инициативе уйти с той или иной должности, которое справедливо распространяется и на главу государства. Это право не обуславливается в Конституции РФ какими-либо требованиями. В частности, не указывается, что заявление об отставке должно делаться какому-либо органу или тем более приниматься им, не предписываются иные элементы процедуры отставки и т. п.

Пример реализации указанного права известен отечественной государственности: 31 декабря 1999 года, за шесть месяцев до истечения срока своих полномочий, Б. Н. Ельцин заявил о добровольном сложении полномочий с целью «освободить дорогу новому поколению политиков». Формально Конституции РФ это не противоречило, но в то же время стало способом обеспечения выборных преимуществ вполне определенному претенденту на президентский пост – действующему Председателю Правительства РФ²;

– **стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия** также подробно не раскрывается в Конституции РФ. Очевидно, что медицинские причины могут быть самыми разными и все их предусмотреть невозможно. Б. Н. Ельцин в 1996 году публично заявлял о своей болезни, но категория «стойкая неспособность...» применительно к данной ситуации не использова-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. Москва, 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.11.2022).

² См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. Москва, 2001. С. 461.

лась, вопрос был лишь об интенсивности осуществления президентских полномочий.

Отсутствие правовой регламентации указанного вопроса может привести к политическим проблемам.

Теоретически при решении вопроса о судьбе полномочий Президента РФ в связи с состоянием здоровья возможны две ситуации.

Первая ситуация. Президент чувствует себя больным, но он в ясном уме и поэтому сам объявляет, что не может продолжать исполнение полномочий Президента РФ в силу физической немоги. Для этой ситуации подходит начальная формула ч. 2 ст. 92 Конституции РФ: Президент РФ «прекращает исполнение полномочий досрочно» в силу стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Но это означает ту же отставку, лишь с указанием конкретного основания.

Вторая ситуация. Состояние здоровья Президента РФ таково, что требуется специальное авторитетное медицинское заключение. Что касается собственного мнения Президента РФ, то либо его невозможно спросить, например, при стойкой потере сознания, либо это мнение при состоянии Президента РФ не может иметь решающего значения, например, при наступивших глухоте, слепоте¹.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 июля 2000 года № 12-П² указал, что досрочное прекращение исполнения Президентом РФ своих полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия требует особой процедуры с целью

¹ См.: Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. Москва, 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.11.2022).

² По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия: постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 года № 12-П // Российская газета. 2000. 21 июля.

объективного установления фактической невозможности для Президента РФ в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции РФ. В таком случае – в силу экстраординарного характера рассматриваемого основания – волеизъявление Президента РФ может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий. Приведение в действие указанной процедуры допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом РФ своих полномочий или добровольной его отставкой.

Порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента РФ от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента РФ¹;

– ***отрешение от должности*** фактически может быть рассмотрено как принудительная отставка.

Законодатель устанавливает основания для отрешения Президента РФ от должности, которые в соответствии со всей мировой конституционной практикой не связаны с вопросами управления государством (субъективными и потенциально политизированными), а включают лишь совершение государственной измены или иного тяжкого преступления. Ни законодательство США, ни законодательство Франции не предусматривают освобождение президента от должности за пло-

¹ См.: По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия: постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 года № 12-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29, ст. 3118.

ное управление. Процедура импичмента (отрешения от должности) применяется лишь в случаях государственной измены и совершения иного тяжкого преступления. Такого рода подход применен в Конституции России. И это не лишено смысла. Такая конструкция, отказ от принципа политической ответственности главы государства, а также вывод его из системы одностороннего контроля со стороны парламента, позволяет обеспечить независимость Президента РФ. Иное решение этого вопроса в законодательстве может стать причиной политических и иных конфликтов.

Режим неотвественности главы государства и ряда других высших должностных лиц за действия, совершенные ими в период исполнения своих полномочий, существует в ряде зарубежных государств. Эти должностные лица не могут подвергаться уголовной, административной и гражданской ответственности за правонарушения. Так, президент Французской Республики в силу Конституции несет ответственность за свои действия лишь в случае совершения им государственной измены. Аналогичным образом решает эти вопросы Конституция Итальянской Республики. Президент США пользуется иммунитетом от гражданской и уголовной ответственности в силу решения Верховного Суда США¹.

Неприкосновенность Президента РФ выступает как правовая гарантия его деятельности на посту главы государства. Эта гарантия выходит за рамки общих принципов неприкосновенности личности, установленных Конституцией РФ, носит публично-правовой характер и призвана обеспечить повышенную охрану личности Президента в силу осуществляемых им государственных функций².

Неприкосновенность Президента РФ не означает отсутствия его политической ответственности. Он может быть отрешен от должности согласно ст. 93 Конституции РФ.

¹ См.: *Краснов Ю. К.* Государственное право России. История и современность: учебное пособие. Москва, 2002. С. 74–75.

² См.: Комментарий и Конституции РФ / общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. Москва, 1996. С. 393.

Основаниями отрешения от должности Президента РФ является совершение им государственной измены или иного тяжкого преступления. Заметим, что эти основания отличаются от тех, которые были изложены в ст. 121 Конституции РСФСР 1978 года в редакции Закона РФ от 24 мая 1991 года. До принятия Конституции 1993 года определялось, что Президент мог быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции РФ, законов РФ, а также данной им присяги. Подобные основания согласовывались с присягой президента, в которой он клялся соблюдать Конституцию РФ и законы РФ.

Конституция РФ лишь на первый взгляд формулирует в общей форме основания для выдвижения обвинений против Президента РФ. На самом деле она исчерпывающе называет преступления, за совершение хотя бы одного из которых может последовать возбуждение процедуры отрешения от должности. Дело в том, что в УК РФ виды преступлений делятся на категории. Таким образом, практическое применение ст. 93 Конституции РФ предполагается в тесной увязке с Уголовным кодексом РФ, содержащим в Общей части исчерпывающий перечень соответствующих категорий преступлений.

Порядок отрешения от должности Президента РФ в соответствии с Конституцией РФ и регламентами Государственной Думы и Совета Федерации *включает несколько стадий.* Рассмотрим их подробнее.

Первая стадия состоит в выдвижении Государственной Думой обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности (гл. 22 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Порядок выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ»)¹.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее 1/3 от общего числа депутатов Государ-

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7, ст. 801.

ственной Думы. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту РФ.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения.

Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. Состав комиссии формируется с учетом пропорционального представительства фракций.

Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента РФ. Заключение специальной комиссии о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения принимается большинством голосов членов комиссии.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. По итогам обсуждения Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления отдельно по каждому предложению о выдвижении обвинения.

Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в 15-дневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ (подготавливает заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления).

Вторая стадия состоит в принятии Советом Федерации решения об отрешении Президента РФ от должности

(гл. 23 Регламента Совета Федерации РФ «Порядок рассмотрения Советом Федерации вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности»)¹.

Совет Федерации вправе отрешить Президента РФ от должности только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Вместе с постановлением Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в Совет Федерации направляются заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, и стенограмма заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения против Президента РФ.

Вопрос об отрешении Президента РФ от должности без обсуждения и голосования включается первым в повестку дня заседания Совета Федерации, созываемого Председателем Совета Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления по запросу Совета Федерации. В соответствии со ст. 108 Федерального конституционного закона от 21 июня 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Рос-

¹ О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года № 33-СФ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7, ст. 635.

сийской Федерации»¹ такой запрос считается допустимым, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеет заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления.

Данный запрос из Совета Федерации в Конституционный Суд РФ направляется не позднее месяца со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. К запросу прилагается текст решения Государственной Думы о выдвижении обвинения, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса на заседании Государственной Думы и тексты всех связанных с этим обсуждением документов, а также текст заключения Верховного Суда РФ.

Заключение должно быть дано Конституционным Судом РФ не позднее 10 дней после регистрации запроса.

В случае принятия Конституционным Судом РФ решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления предусмотренное Конституцией РФ рассмотрение обвинения прекращается.

Рассмотрение вопроса об отрешении Президента РФ от должности на заседании Совета Федерации начинается с сообщения Председателя Государственной Думы об основаниях выдвижения обвинения против Президента РФ. Затем слово предоставляется председателям Конституционного и Верховного Судов РФ, далее заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству. Президенту РФ либо его представителю предоставляется слово по его желанию.

В соответствии с ч. 3 ст. 93 Конституции РФ решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в указанный срок решение Совета Федерации не будет принято, то обвинение будет считаться отклоненным.

¹ Российская газета. 1994. 23 июля.

Решение Совета Федерации принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, и оформляется постановлением Совета Федерации.

Если за решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации, рассмотрение обвинения против Президента РФ прекращается, что оформляется постановлением Совета Федерации.

Отрешение от должности позволяет в дальнейшем привлечь Президента РФ к юридической ответственности. В целях унификации ст. 93 Конституции РФ дополнена нормами, предусматривающими аналогичный порядок для лишения неприкосновенности Президента РФ, уже прекратившего свои полномочия.

Часть 3 ст. 92 Конституции РФ предусматривает порядок временного исполнения президентских обязанностей. Установлено, что во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии исполнять свои обязанности, их временно берет на себя Председатель Правительства РФ. Однако исполняющий обязанности главы государства не наделен правом осуществлять некоторые президентские полномочия, а именно: назначать референдум; распускать Государственную Думу; вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

В своем постановлении от 6 июля 1999 года № 10-П¹ Конституционный Суд РФ официально расширил толкование ч. 3 ст. 92. Он установил, что временное исполнение президентских обязанностей означает как их исполнение в течение трех месяцев до выборов нового Президента (по основаниям, указанным в ч. 2 ст. 92), так и на неизвестный период в случае

¹ См.: По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 года № 10-П // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29, ст. 3773.

решения самого Президента временно передать свои полномочия либо в случае, когда объективно исключено принятие Президентом решения о временном возложении обязанностей на Председателя Правительства РФ (например, при незаконной изоляции главы государства).

Собственно говоря, Президент РФ Б. Н. Ельцин еще до такого толкования применил данную модель, когда осенью 1996 года временно передал свои обязанности тогдашнему Председателю Правительства В. С. Черномырдину. Это происходило следующим образом. 19 сентября 1996 года был издан Указ № 1378 «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации»¹. Его значение сводилось к определению объема полномочий Председателя Правительства РФ как временно исполняющего обязанности Президента страны и процедуры юридического оформления начала и окончания периода временного исполнения обязанностей. Довольно сложная конструкция была избрана не случайно: имелось в виду, что подобная модель может быть когда-нибудь в будущем при других политических обстоятельствах использована в качестве прецедента.

В день хирургической операции, которой подвергся Президент РФ, то есть 5 ноября 1996 года, был принят Указ Президента РФ № 1534, носивший характер непосредственной временной передачи президентских полномочий В. С. Черномырдину. Он так и назывался: «О возложении на Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдина В. С. временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации». Им определялся не только день, но и час – 7 часов 00 минут – начала временного исполнения обязанностей главы государства. На следующий день после выхода Б. Н. Ельцина из-под действия наркоза, 6 ноября, им был подписан последний в этой серии Указ № 1535 «О прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Фе-

¹ Российская газета. 1996. 22 сентября.

дерации»¹. Это исполнение, согласно Указу, прекращалось с 6 часов 00 минут 6 ноября 1996 года².

Причем характерно то, что последним Указом Президента РФ были признаны утратившими силу Указы и от 5 ноября, и от 19 сентября 1996 года. Тем самым подчеркивалось, что речь идет о разовых документах, никакой общей нормативной базы для решения данного вопроса не создается, а если в будущем что-то подобное повторится, то потребуются новые указы Президента РФ³.

В завершение следует сказать, что в отличие от многих иных конституционных органов публичной власти в отношении Президента РФ Основной закон страны не устанавливает обязанность принятия специального федерального закона, посвященного его статусу, который весьма подробно определен гл. 4 Конституции РФ.

9.4. Правовые акты Президента Российской Федерации

Конституция РФ (ст. 90) определяет виды правовых актов, которые вправе издавать Президент РФ: *указы и распоряжения*. Часть 2 указанной статьи вводит их в систему российского права, устанавливая обязательность данных актов для исполнения на всей территории страны, а ч. 3 – определяет их место в иерархии источников права: недопустимость противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам.

Непосредственного общего указания на вопросы, по поводу которых принимаются данные акты, в Конституции РФ

¹ Российская газета. 1996. 10 ноября.

² См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. Москва, 2001. С. 463–464.

³ См.: Окуньков В. А. Президент РФ. Конституция и политическая практика. Москва, 1996. С. 134–137.

не содержится. Есть лишь несколько исключений: ст. 102 упоминает указы Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, которые утверждаются Советом Федерации, а ст. 114 определяет, что полномочия на Правительство РФ могут возлагаться указами Президента РФ.

Разграничение указов и распоряжений следует проводить, опираясь на положения распоряжения Президента РФ от 5 февраля 1993 года 85-рп¹, которым утвержден Порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ. В соответствии с ним акты Президента РФ нормативного характера, а также акты о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении специальных и почетных званий, классных чинов, помиловании оформляются *указами Президента РФ*.

Решения Президента РФ по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента принимаются в форме *распоряжений Президента РФ*. Распоряжения Президента РФ не должны быть нормативными (хотя практике известны исключения из данного правила²).

В. О. Лучин и А. В. Мазуров считают, что указы Президента обладают большей юридической силой, чем его распоряжения. Возможные коллизии между указами и распоряже-

¹ О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 года № 85-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 7, ст. 598.

² Об утверждении Правил учета нуждающихся в улучшении жилищных условий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих, других работников федеральных органов государственной власти и иных государственных, органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, и предоставления жилых помещений, находящихся в ведении Управления делами Президента Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 6 июля 1997 года № 276-рп // Собрание законодательства РФ. 1997. № 28, ст. 3424.

ниями Президента должны решаться в пользу указов. Указы Президента могут вносить изменения и дополнения в его распоряжения, но не наоборот¹.

Проекты актов Президента РФ вносятся письмом с пояснительной запиской, содержащей краткое изложение существа проекта, необходимые обоснования, справочные и аналитические материалы, и принимаются Канцелярией Президента РФ после их рассмотрения и визирования Руководителем Администрации Президента РФ. Ответственность за качество проектов, их согласование с заинтересованными сторонами несут руководители органов федеральной исполнительной власти или структурных подразделений Администрации Президента РФ, которые вносят эти документы.

Проекты актов Президента РФ должны проходить юридическую экспертизу и редактирование в Государственно-правовом управлении Президента РФ и согласовываться (визироваться) помощником Президента РФ – начальником Государственно-правового управления Президента РФ или его заместителем, специально на то уполномоченным. Проекты указов Президента РФ нормативного характера должны проходить согласование с Министерством юстиции РФ. Акты Президента РФ в течение десяти дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в соответствии с положениями Указа Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»².

Различаются сроки вступления в силу актов Президента РФ. Для актов, имеющих нормативный характер, срок вступления в силу составляет семь дней после дня их первого

¹ Цит. по: Толстик В. А. Иерархия источников российского права. Нижний Новгород, 2002. С. 143–144.

² О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента от 23 мая 1996 года № 763 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22, ст. 2663.

официального опубликования, для иных актов днем вступления в силу считается день подписания. В актах Президента РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Один из самых известных научных споров, касающихся актов Президента РФ, связан с их потенциальной возможностью урегулировать те общественные отношения, что следовало бы урегулировать федеральным законом. С одной стороны, такая возможность может быть рассмотрена положительно в тех ситуациях, когда общественные отношения требуют оперативного реагирования, а законотворческий процесс затягивается. В этом случае Указ Президента РФ до принятия соответствующего федерального закона будет полезен. С другой стороны, значимость общественных отношений, которые регулируются федеральным законом, предполагает делегирование парламентом законодательных полномочий Президенту для каждого конкретного случая. Ее отсутствие может трактоваться как вмешательство в действия одной из ветвей власти.

Так, Президент РФ Б. Н. Ельцин в свое время занял по данной проблеме такую позицию: он вправе издавать собственный нормативный акт, он служит цели заполнения правового пробела (вакуума регулирования) на тот период, пока закон еще не принят, а общественные отношения настоятельно требуют регулирования. Такие акты, по его мнению, реализуют функцию президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики страны, а также функцию гаранта Конституции РФ¹.

Среди актов Президента РФ особое место сегодня занимают также *послания и поручения*. Первые названы в Конституции РФ в контексте взаимодействия с парламентом. Послания отличаются тем, что изложены в форме доклада, не содержат правовых норм, однако подлежат официальному опубликованию, что фактически расширяет круг адресатов. Послания носят характер политического акта с элементами распорядительных функций.

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Москва, 2014. Т. 2. С. 378–379.

Вторые не называются самостоятельным видом документа в ст. 115 Конституции РФ, перечисляются среди основ право-творческой деятельности Правительства РФ. Они связаны с реализацией управленческих задач, сложились в юридической практике. Значимость поручений Президента РФ определена в Указе Президента РФ от 28 марта 2011 года № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»¹. Сфера действия поручений охватывает всю государственную систему исполнительной власти и собственно президентские структуры. Эти акты носят обязательный, но при этом адресный характер.

9.5. Система публичных институтов, содействующих Президенту Российской Федерации в осуществлении им своих полномочий

Президент РФ в целях реализации своих полномочий, наиболее эффективной работы по совершенствованию государственной политики в той или иной сфере, а также для получения информации о некоторых сферах жизни учреждает систему содействующих публичных институтов. К их числу относятся Администрация Президента РФ с входящими в ее состав представителями Президента РФ в федеральных округах, а также в высших органах публичной власти, два специальных Совета – Государственный Совет и Совет Безопасности РФ, а также советы и комиссии при Президенте РФ.

Каждый из этих органов реализует собственные функции, масштаб которых весьма разнообразен, некоторые из них наделены статусом государственного органа.

¹ О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 года № 352 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 14, ст. 1880.

Администрация Президента РФ. Президент РФ формирует Администрацию в целях обеспечения реализации своих полномочий (п. «и» ст. 83). Правовой статус данного органа государства определяется соответствующим Положением¹, утвержденным Указом Президента РФ. Данным актом установлено *предназначение* Администрации Президента РФ, которое формируется в единстве двух аспектов: обеспечительном (обеспечивает деятельность Президента РФ) и контрольном (осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ).

Для обеспечения деятельности Президента РФ Администрация создает все необходимые организационные, информационные, консультативно-правовые, материально-технические и другие условия, без которых невозможны осуществление полномочий главы государства, связь Президента РФ с другими органами публичной власти.

Структура Администрации Президента РФ весьма специфична. Здесь есть традиционная иерархичная система, подчиненная руководителю Администрации Президента РФ (у которого есть два первых заместителя, три заместителя и заместитель – пресс-секретарь) складывающаяся: из управлений (возглавляются помощниками Президента РФ); иных самостоятельных подразделений, поделенных на департаменты.

Также в состав Администрации Президента РФ входят обособленные категории должностных лиц, подчиняющихся непосредственно Президенту РФ, правовой статус которых определен самостоятельными правовыми актами. Это различные представители Президента РФ:

- в федеральных округах,
- высших органах законодательной власти²;

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 6 апреля 2004 года № 490 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15, ст. 1395.

² См.: О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: указ Президента РФ от 22 июня 2004 года № 792 // Российская газета. 2004. 25 июня.

– Конституционном Суде РФ¹;
– специальные представители (например, по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта).

Сотрудником Администрации Президента РФ является Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка.

В Администрации Президента РФ есть также помощники, советники, референты, руководитель протокола, а также иные должностные лица. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ.

Совет Безопасности РФ. Президент РФ осуществляет руководство Советом Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83). В Конституции РФ Совет Безопасности РФ был отражен, а в ходе реновации 2020 года на конституционном уровне были уточнены его *цели*: содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз.

В Конституции РФ также оговорена необходимость создания специального федерального закона о данном органе власти. В настоящий момент таким актом является Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»², в его развитие принято Положение о Совете Безопасности РФ³, утвержденное Президентом РФ.

Закон перечисляет следующие *задачи* Совета Безопасности РФ:

– обеспечение условий для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий;

¹ См.: Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 1996 года № 1791 // Российская газета. 1997. 9 января.

² О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 2.

³ О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 марта 2020 года № 175 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 10, ст. 1323.

- определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов;

- разработка основных направлений стратегии развития государства, обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности РФ;

- подготовка предложений Президенту РФ для принятия главой государства решений по вопросам внутренней и внешней политики России в области обеспечения национальной безопасности;

- подготовка решений по нейтрализации внутренних и внешних угроз безопасности личности, общества и государства;

- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям.

Персональный состав Совета Безопасности РФ определяется Президентом РФ. Вместе с тем в нем могут быть лица и не связанные президентским назначением – их именуют «постоянные члены Совета», только они обладают правом «решающего» голоса. Они входят в его состав в соответствии с занимаемой должностью: руководитель Администрации Президента РФ, руководители высших органов законодательной и исполнительной власти РФ, некоторые федеральные министры и др.

Итак, в состав Совета Безопасности входят:

- Председатель Совета Безопасности, которым по должности является Президент РФ;

- Заместитель Председателя Совета Безопасности;

- Секретарь Совета Безопасности;

- постоянные члены Совета Безопасности;

- члены Совета Безопасности (наделены правом совещательного голоса).

При Совете Безопасности РФ функционируют межведомственные комиссии, а также Научный совет.

Государственный Совет РФ. В 2020 году Конституция РФ дополнилась новым конституционным органом –

Государственным Советом РФ (п. «е⁵» ст. 83), который ранее был учрежден и функционировал на основании Указа Президента РФ от 1 сентября 2000 года № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации»¹.

Первоначально данный орган создавался «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти». Конституция РФ добавила к этим целям «определение основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». Таким образом, данный орган получил несколько президентских функций.

В Конституции РФ также оговорена необходимость создания специального федерального закона о данном органе власти, что и было сделано в декабре 2020 года². Чуть позже был принят Указ Президента РФ, регламентирующий особенности внутренней организации Государственного Совета РФ³.

Законодательство устанавливает *задачи* Государственного Совета РФ:

1) общие задачи – содействие Президенту РФ по вопросам ведения Совета, а также при использовании им согласительных процедур;

2) задачи по подготовке предложений Президенту РФ по вопросам:

– связанным с определением приоритетных направлений и целей социально-экономического развития государства, основных направлений регионального и муниципального развития;

– государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам,

¹ Собрание законодательства РФ. 2000. № 36, ст. 3633.

² О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50, ч. 3, ст. 8039.

³ См.: Вопросы Государственного Совета Российской Федерации (вместе с Положением о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и Секретаре Государственного Совета Российской Федерации): указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2020 года № 800 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 52, ч. 1, ст. 8793.

касающимся взаимоотношений РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;

- формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, повышения эффективности деятельности высших должностных лиц региона, глав муниципальных образований (глав местных администраций);

3) задачи в сфере законотворчества:

- рассмотрение по предложению Президента РФ проектов федеральных законов и указов Президента РФ, имеющих общегосударственное значение;

- обсуждение основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете;

4) контрольные – обсуждение информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета и о реализации национальных целей развития РФ;

5) обсуждение основных вопросов кадровой политики.

Перечень является открытым – Президент РФ может возложить на Государственный Совет РФ иные задачи, имеющие важное государственное значение.

В состав Государственного Совета на общественных началах входят:

- Председатель, им является Президент РФ;

- члены Государственного Совета, часть из которых входят в его состав в соответствии с занимаемой ими должностью – руководители высших законодательных и исполнительных органов власти РФ, руководитель Администрации Президента РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, другая часть – по решению Президента РФ, например, представители политических партий, представители местного самоуправления, иные лица.

Для решения текущих вопросов деятельности Государственного Совета РФ формируется Президиум Государственного Совета РФ. В целях выполнения задач и осуществления функций Государственного Совета РФ создаются комиссии, рабочие группы и иные рабочие органы Государственного Совета РФ.

Государственный Совет РФ заседает в соответствии с планами, регулярно (допускаются и внеочередные заседания). По итогам заседаний Государственного Совета РФ оформляются решения, которые подписываются Председателем.

Советы и комиссии при Президенте РФ. Практика их образования весьма динамична. За годы существования института Президента в России ряд таких органов то появлялись, какое-то время функционировали, далее их упраздняли, реорганизовывали, создавали новые. Каких-то четких критериев образования или советов, или комиссий при Президенте РФ тоже не обнаруживается. Скорее всего, это вопросы усмотрения Президента РФ, тем более что были факты преобразования одного органа в другой (например, комиссия по правам человека при Президенте РФ была преобразована в Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека). Некоторые комиссии, первоначально созданные при Президенте РФ, в последующем преобразовывались и функционировали далее при Правительстве РФ, соответствующих ведомствах. Отдельные комиссии носят межведомственный характер, хотя и созданы Президентом РФ. Нет ясности в том, считать ли их органами при Президенте РФ¹. С учетом этого обобщим информацию по действующим на 2022 год советам и комиссиям при Президенте РФ.

Действующие Советы при Президенте РФ:

- 1) Совет по международным отношениям;
- 2) Совет по противодействию коррупции;
- 3) Совет по развитию гражданского общества и правам человека;
- 4) Совет по развитию местного самоуправления;
- 5) Совет по науке и образованию;
- 6) Совет по культуре и искусству;
- 7) Совет по развитию физической культуры и спорта;

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Москва, 2014. Т. 2. С. 395–396.

8) Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства;

9) Совет по взаимодействию с религиозными объединениями;

10) Совет по делам казачества;

11) Координационный совет по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы;

12) Национальный совет по профессиональным квалификациям;

13) Совет по русскому языку;

14) Совет по стратегическому развитию и национальным проектам;

15) Совет по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей;

16) Геральдический совет.

Порядок формирования советов разнообразен, но во многих случаях Председателем Советов является Президент РФ, а в состав их могут входить представители Администрации Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, общественных объединений по направлениям деятельности, иных некоммерческих организаций, научных организаций.

Периодичность заседаний Советов разнообразна. Решения советов могут оформляться протоколом, который подписывается председательствующий. В дальнейшем для реализации решений советов могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения и указания Президента РФ.

Действующие Комиссии при Президенте РФ:

1) Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности;

2) Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров;

3) Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами;

4) Комиссия по предварительному рассмотрению вопросов назначения судей и прекращения их полномочий;

5) Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом;

6) Комиссия по государственным наградам;

7) Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий;

8) Комиссия по вопросам гражданства;

9) Комиссия по вопросам кадровой политики в прокуратуре и правоохранительных органах;

10) Комиссия по делам ветеранов;

11) Комиссия по делам инвалидов;

12) Комиссия по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС;

13) Военно-промышленная комиссия РФ;

14) Общественная комиссия по определению кандидатур на присуждение Государственной премии за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности;

15) Межведомственная комиссия по обеспечению участия РФ в «Группе двадцати»;

16) Межведомственная комиссия по историческому просвещению.

Председателем некоторых комиссий является Президент РФ, он же утверждает составы всех комиссий.

Перечень прав комиссий во многом совпадает с аналогичным перечнем для Советов при Президенте РФ. Решения, принимаемые на заседаниях Комиссии, оформляются протоколами. В некоторых случаях подготавливаются заключения, а также допускается подготовка в письменном виде «особого мнения» члена комиссии (например, при рассмотрении кандидатур на должность судей). На заседаниях некоторых комиссий могут разрабатываться проекты актов Президента РФ и Правительства РФ.

Все перечисленные ранее вспомогательные органы, как комиссии, так и советы, вправе создавать в своем составе экспертные советы и рабочие группы по направлениям своей деятельности.

ЛЕКЦИЯ 10. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10.1. Конституционно-правовая характеристика парламента Российской Федерации.

10.2. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: формирование, структура, компетенция.

10.3. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: формирование, структура, компетенция.

10.4. Формы работ палат Федерального Собрания Российской Федерации.

10.5. Роспуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации.

10.6. Законодательный процесс в Российской Федерации.

10.1. Конституционно-правовая характеристика парламента Российской Федерации

В соответствии с концепцией разделения властей первое место среди ветвей государственной власти принадлежит законодательной. Исполнительная и судебная ветви власти хотя и имеют свою сферу деятельности, но действуют от имени и во исполнение закона. Законодательная власть – это исключительное право и способность устанавливать наиболее общие правила поведения, издавать нормативные правовые акты, имеющие высшую юридическую силу.

Обычно законы издаются по наиболее важным вопросам общественной и государственной жизни, хотя в англосаксонских странах наряду с законами такого рода есть и частные законы, имеющие индивидуальное действие. Законы имеют непререкаемую силу. Акты главы государства, правительства, других органов публичной власти и должностных лиц, деятельность различного рода объединений, граждан и иностранцев

должна соответствовать конституции и законам. Закон может быть отменен только другим законом, органы конституционно-го контроля могут лишь признать закон неконституционным.

Законодательная власть осуществляется, прежде всего, общегосударственным представительным органом, а в территориальных единицах государства – местными законодательными органами. Общегосударственный представительный орган может иметь разные названия (народное / государственное собрание, конгресс и т. п.), но за ним утвердилось обобщенное название «парламент», которое используется теперь в некоторых конституциях.

Во всех современных конституциях парламент определяется как носитель верховной законодательной власти.

Парламент как конституционно-правовой институт имеет многовековую историю. Первые парламенты (английский; испанские кортесы) возникли еще в XII–XIII веках. Однако история современного парламента как общенационального представительного органа, отличного от сословных представительных органов времен феодализма, начинается с эпохи буржуазных революций, после победы которых парламент становится важнейшим органом государства.

Именно тогда оформился и получил распространение **парламентаризм** как особая система государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением законодательной и исполнительной власти при существенной политической и идеологической роли парламента.

Современный **парламент** – это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц¹.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 10) государственная власть в России осуществляется на основе разделения на

¹ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2000. С. 254.

законодательную, исполнительную и судебную. Законодательную ветвь власти согласно ст. 94 Конституции РФ осуществляет *Федеральное Собрание – парламент РФ*. Федеральное Собрание, в отличие от прежнего Верховного Совета, не является высшим органом государственной власти. Если в прежней Конституции РФ за Верховным Советом признавалось право решения практически всех вопросов, относящихся к ведению РФ, то в соответствии с Конституцией РФ 1993 года круг вопросов, подлежащих рассмотрению палатами Федерального Собрания, ограничен.

Функции Федерального Собрания РФ:

1) представительная (выражает в своих решениях мнение и интересы многонационального народа РФ, который в своем большинстве и формирует парламент);

2) законодательная (принимает федеральные конституционные и федеральные законы, которые имеют прямое действие на территории России);

3) контрольная (выражается в наличии механизмов парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц);

4) учредительная (участвует в формировании высших органов публичной власти и назначении должностных лиц, например, Правительства РФ, Счетной палаты РФ, Центрального Банка РФ, Уполномоченного по правам человека);

5) экономическая (утверждает федеральный бюджет, устанавливает налоги и сборы).

Итак, Федеральное Собрание РФ следует рассматривать как самостоятельный, постоянно действующий представительный орган государственной власти, образуемый в целях осуществления законодательной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 95 Конституции РФ устанавливается, что *Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы*.

По аналогии с зарубежной практикой организации двухпалатных парламентов Совет Федерации часто характеризуют как верхнюю палату парламента, а Государственную Думу как нижнюю. Однако такая характеристика не установлена

Конституцией РФ. Каждая палата в соответствии с Конституцией РФ наделяется собственной компетенцией и действует самостоятельно. Но в ходе законодательной деятельности палаты могут и должны взаимодействовать между собой, для чего Конституцией РФ предусмотрены соответствующие правовые механизмы.

Совет Федерации и Государственная Дума, хотя и составляют единое целое – парламент России, однако вследствие разных полномочий, предметов ведения проводят отдельные заседания и принимают самостоятельные решения. Вопросы процедуры заседаний устанавливаются в Регламенте палат¹. По Конституции РФ (ч. 3 ст. 100) лишь в одном случае палаты собираются совместно: при заслушивании посланий Президента РФ.

Совет Федерации призван обеспечивать учет мнений субъектов РФ по коренным вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики страны. Государственная Дума представляет интересы населения России в целом.

Органическое единство во многих зарубежных двухпалатных парламентах достигается благодаря тому, что обе палаты осуществляют законодательные функции и в этом отношении являются равными по своему правовому статусу. Этот принцип закреплён в Конституции РФ, предусматривая не только право на законодательную инициативу для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, но и совместную компетенцию этих палат по ряду ключевых вопросов государственной политики. Так, только при обоюдном согласии Государственной Думы и Совета Федерации принимаются решения по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, таможенного регулирования, а также денежной эмиссии (ст. 106 Конституции РФ).

¹ См.: О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7, ст. 801; О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации РФ от 30 января 2002 года № 33-СФ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7, ст. 635.

Будучи представительным и законодательным органом власти России, Федеральное Собрание занимает влиятельное положение в системе государственных органов, активно взаимодействует с другими федеральными органами государственной власти.

10.2. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: формирование, структура, компетенция

Первый состав Совета Федерации был избран 12 декабря 1993 года на основании Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 11 ноября 1993 года 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы проводились на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам (один округ – два мандата), образуемым в рамках границ субъектов РФ. В соответствии с заключительными и переходными положениями Конституции РФ Совет Федерации первого созыва, сформированный в 1993 году, был избран на два года. Таким образом, порядок выборов Совета Федерации первого созыва был исключением из общего принципа формирования этой палаты, установленного ст. 95 и 96 Конституции РФ.

За исключением Конституции РФ порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее – Совет Федерации РФ) в настоящее время регулируется Федеральным законом от 22 декабря 2020 года № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»². Рассмотрим его более подробно.

¹ Российская газета. 1993. 19 октября.

² Российская газета. 2020. 28 декабря.

Конституция РФ определяет *общие требования к кандидату в Совет Федерации РФ*:

- гражданство РФ;
- достижение 30 лет;
- постоянное проживание в РФ;
- отсутствие гражданства иностранного государства либо документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;
- отсутствие счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Федеральным законом установлены также особенности, касающиеся дееспособности, наличия избирательного права и уголовно-правового ценза для указанных кандидатов.

В настоящий момент состав Совета Федерации существенно расширен, по сравнению с первой редакцией Конституции РФ, при этом закон уточняет конституционные требования для каждой из категории лиц.

В число сенаторов РФ включаются:

1. Представители от каждого субъекта РФ (два человека):
 - *один* из них от законодательного (представительного) органа государственной власти. Кандидатуры, которые должны быть членами данного органа, вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов этого органа.

Решение принимается в течение одного месяца со дня первого заседания большинством голосов и оформляется постановлением.

Допускается совмещение должностей в Совете Федерации и в региональном парламенте, если он был сформирован по одномандатным округам;

- *один* из них от исполнительного органа государственной власти. Если высшее должностное лицо в субъекте Федерации избирается населением – он назначает представителя из числа трех лиц, представленных при его регистрации в качестве кандидата на выборах в избирательную комиссию. Ес-

ли он избирается региональным парламентом, то указанные кандидатуры представляются им не позднее 15 дней до голосования. На следующий день после вступления в должность глава региона принимает решения по одной из этих кандидатур. Решение оформляется указом (постановлением).

Закон также устанавливает особенности выдвижения указанных кандидатур, если высшее должностное лицо субъекта избирается депутатами регионального парламента.

Общим требованием является правило о том, что кандидат должен быть связан с представляемым им субъектом. Для этого устанавливается ценз оседлости (постоянное проживание на территории субъекта Федерации в течение пяти лет, предшествующих выдвижению, либо в совокупности в течение 20 лет), который, однако, допускает исключения.

На конституционном уровне установлены и сроки полномочий данной категории лиц – они соответствуют сроку полномочий направившего лицо в Совет Федерации органа.

2. Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки.

Приобретение статуса сенатора РФ является правом для такого лица. Желание данного лица оформляется письменным заявлением, которое может быть подано однократно. Сам срок полномочий не ограничивается.

3. Представители РФ. Конституция РФ устанавливает требования для указанных лиц – наличие выдающихся заслуг перед страной в сфере государственной и общественной деятельности. Их назначение осуществляется Указом Президентом РФ. Ограничивает Основной закон и общее количество таких сенаторов РФ – не более 30. Сроки их полномочий по общему правилу составляют шесть лет, однако до семи человек могут быть назначены пожизненно.

Конституция РФ устанавливает, что Совет Федерации заседает отдельно от Государственной Думы (ч. 1 ст. 100), из своего состава он избирает Председателя и его заместителей (ч. 1 ст. 101). Далее в ч. 3 ст. 101 Конституции РФ закрепляется право Совета Федерации образовывать комитеты и комиссии.

Внутренняя организация Совета Федерации определяется постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года № 33-СФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ»¹. Руководит работой Совета Федерации – Председатель Совета Федерации, избираемый из числа сенаторов Российской Федерации тайным голосованием с использованием электронной системы.

Структуру Совета Федерации РФ составляют:

- Председатель Совета Федерации;
- заместители Председателя Совета Федерации;
- Совет палаты;
- председатели и заместители председателей комитетов и комиссий Совета Федерации РФ;
- комитеты;
- комиссии.

Работой Совета Федерации руководит Председатель палаты.

Совет палаты является постоянно действующим органом, который образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации. В его состав входят Председатель Совета Федерации, первый заместитель и заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 7, ст. 635.

В настоящее время Совет Федерации образует:

- Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству;
- Комитет по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;
- Комитет по обороне и безопасности;
- Комитет по международным делам;
- Комитет по бюджету и финансовым рынкам;
- Комитет по экономической политике;
- Комитет по аграрно-продовольственной политике и природопользованию;
- Комитет по социальной политике;
- Комитет по науке, образованию и культуре;
- Комитет по Регламенту и организации парламентской деятельности.

Временные комиссии создаются Советом Федерации на определенный срок для решения конкретной задачи.

Основное назначение Совета Федерации – это законотворческая деятельность, поэтому и сама Палата, и ее депутаты обладают правом законодательной инициативы.

Конституция РФ устанавливает перечень иных вопросов, решение которых отнесено к компетенции Совета Федерации:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории России;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности; лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;
- назначение на должность по представлению Президента РФ Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заме-

стителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ;

- проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;

- проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

- прекращение по представлению Президента РФ в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов;

- заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в России.

Совет Федерации большинством голосов от общего числа сенаторов принимает *постановления* по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией РФ. Иной порядок может быть предусмотрен Конституцией РФ.

Обеспечение деятельности Совета Федерации осуществляет *Аппарат Совета Федерации*.

Основными задачами Аппарата Совета Федерации являются:

- а) правовое, информационное, организационное, аналитическое, документационное, кадровое, финансовое, матери-

ально-техническое и хозяйственное обеспечение деятельности Совета Федерации и его органов, сенаторов РФ;

б) правовое, организационное и документационное обеспечение согласительных процедур, используемых для разрешения возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой, Президентом РФ, Правительством РФ;

в) правовое, организационное, информационное, аналитическое, протокольное и паспортно-визовое обеспечение межпарламентских связей;

г) организационное, информационное и документационное обеспечение работы сенаторов РФ с индивидуальными и коллективными обращениями граждан, поступившими в Совет Федерации.

10.3. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: формирование, структура, компетенция

Особенности функционирования данного органа власти регламентирует сегодня гл. 5 Конституции РФ. Первый состав Государственной Думы, как и Совета Федерации, был избран 12 декабря 1993 года, но уже на основании Положения о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденного Указом Президента РФ от 1 октября 1993 года № 557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период»¹ (в настоящее время утратил силу).

Государственной Думой принят внутренний Регламент палаты², а особенности выборов в этот орган определены со-

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41, ст. 3907.

² О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД // Российская газета. 1998. 25 февраля.

ответствующим федеральным законом, которых с тех пор было принято пять. В настоящий момент действует Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

В соответствии со ст. 96 Конституции РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на пять лет. В первоначальной редакции Конституции РФ этот срок составлял четыре года, поправка была внесена в 2008 году. Первый созыв в соответствии с заключительными и переходными положениями избирался на два года. Срок полномочий Государственной Думы седьмого созыва был законодательно сокращен на несколько месяцев с согласия Конституционного Суда РФ «в конституционно значимых целях»² для совмещения парламентских выборов с единым днем голосования.

Для выборов депутатов Государственной Думы РФ традиционно используется симметричная смешанная избирательная система (в одномандатном избирательном округе используется правило относительного большинства, для федеральных списков устанавливается избирательный барьер – пять процентов). Однако пятый и шестой созывы, в 2007 и 2011 годах соответственно избиралась по пропорциональной системе.

Конституция РФ определяет основные требования к кандидату в депутаты:

- гражданство РФ;
- возраст 21 год;
- наличие избирательного права (определяемое в соответствии с нормами избирательного права России);
- постоянное проживание в РФ;
- отсутствие гражданства иностранного государства либо документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

¹ Российская газета. 2014. 26 февраля.

² По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 года № 18-П // Российская газета. 2015. 8 июля.

– отсутствие счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Федеральным законом установлены также особенности уголовно-правового ценза для указанных кандидатов.

В соответствии с Конституцией РФ (п. «а» ст. 84) выборы Государственной Думы назначает Президент РФ. Днем голосования на выборах является третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва.

После избрания Государственная Дума собирается на первое заседание на 30 день либо ранее по решению Президента РФ (ч. 2 ст. 99). Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат (ч. 3 ст. 99), однако он может отказаться от этого права, как это было в 2021 году. Это право перешло следующему по возрасту депутату – первой в мире женщине-космонавту В. В. Терешковой.

Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе и не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Регламент Государственной Думы определяет ее внутреннюю организацию.

Структуру Государственной Думы составляют:

- Председатель Государственной Думы РФ;
- заместители Председателя Государственной Думы РФ;
- Совет палаты;
- председатели и заместители председателей комитетов и комиссий Государственной Думы РФ;
- комитеты;
- комиссии;
- фракции Государственной Думы.

Руководит работой Государственной Думы – Председатель Государственной Думы. Он избирается из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. Государственная Дума может принять

решение о проведении открытого голосования. Кандидатов на должность Председателя Государственной Думы вправе выдвигать фракции и депутаты.

Совет Государственной Думы создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. Членами Совета Государственной Думы с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, первые заместители и заместители Председателя Государственной Думы. В работе Совета Государственной Думы могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели комитетов Государственной Думы или по их поручению представители комитетов Государственной Думы.

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комитеты Государственной Думы. Комитеты Государственной Думы образуются на срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы данного созыва.

В настоящее время Государственная Дума образует 32 комитета, среди них:

- 1) Комитет по государственному строительству и законодательству;
- 2) Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов;
- 3) Комитет по бюджету и налогам;
- 4) Комитет по финансовому рынку;
- 5) Комитет по экономической политике;
- 6) Комитет по промышленности и торговле;
- 7) Комитет по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям;
- 8) Комитет по обороне;
- 9) Комитет по безопасности и противодействию коррупции;
- 10) Комитет по региональной политике и местному самоуправлению;
- 11) Комитет по энергетике;
- 12) Комитет по науке и высшему образованию;
- 13) Комитет по аграрным вопросам и др.

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комиссии Государственной Думы. Комиссии образуются на срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы данного созыва.

Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, выдвигавшиеся политической партией в качестве кандидатов в составе федерального списка кандидатов, и все депутаты Государственной Думы, выдвигавшиеся этой политической партией в качестве кандидатов по одномандатным избирательным округам.

Основное назначение Государственной Думы – это законотворческая деятельность, поэтому и сама Палата, и ее депутаты обладают правом законодательной инициативы.

Конституция РФ устанавливает также перечень иных вопросов, решение которых отнесено к компетенции Государственной Думы (ст. 103):

- утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ;
- утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за отдельными исключениями);
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от об-

щего числа аудиторов Счетной палаты 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 или против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Государственная Дума большинством голосов от общего числа депутатов принимает *постановления* по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

Обеспечение деятельности Государственной Думы осуществляет *Аппарат Государственной Думы* – является постоянно действующим органом, осуществляющим правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов, депутатских объединений, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, Председателя Государственной Думы, его первых заместителей и заместителей, руководителя аппарата Государственной Думы, работников аппарата.

Конституция РФ предусматривает возможность досрочного роспуска Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

10.4. Формы работ палат Федерального Собрания Российской Федерации

Рассматривая вопрос о деятельности высшего законодательного органа власти, необходимо более детально раскрыть особенности его функционирования, которые традиционно представлены в двух аспектах: через работу самого парламента и через деятельность его членов, которая не ограничивается лишь принятием законов.

Формы работы палат парламента РФ могут быть установлены исходя из их анализа:

1. Формы работы палат парламента, установленные Конституцией РФ:

- заседания Государственной Думы, заседания Совета Федерации (ч. 1 ст. 100);
- совместные заседания палат Федерального Собрания (ч. 3 ст. 100);
- работа комитетов и комиссий (ч. 3 ст. 101);
- парламентские слушания (ч. 3 ст. 101);
- парламентский контроль (ст. 103¹).

2. Формы работы палат парламента, установленные федеральным законодательством.

Данная группа является открытой и может быть расширена различными нормативными правовыми актами. В настоящий момент наибольший интерес и наибольшую регламентацию приобрела такая форма, как парламентский контроль. До введения ее наименования в текст Конституции РФ в 2020 году она была предусмотрена исключительно Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹.

Парламентский контроль реализуется:

- для обеспечения соблюдения законодательства;
- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- укрепления законности и правопорядка;
- повышения эффективности системы государственного управления;
- противодействия коррупции;
- изучения и совершенствования практики применения законодательства.

В рамках парламентского контроля реализуются некоторые полномочия палат парламента (например, рассмотрение вопроса о доверии Правительству РФ, заслушивание отчетов Центрального Банка РФ и др.), полномочия парламентариев (например, направление парламентских или депутатских за-

¹ Российская газета. 2013. 14 мая.

просов), происходит взаимодействие с органами публичной власти РФ, организуется проведение рассмотренных ранее парламентских слушаний, а также проведение парламентских расследований.

Федеральный закон¹ определяет, что парламентскому расследованию специально созданной комиссией из представителей обеих палат подлежат:

- грубое или массовое нарушение прав и свобод человека и гражданина;
- чрезвычайные ситуации техногенного характера;
- негативные последствия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- неэффективность расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов РФ, управления и распоряжения федеральной собственностью.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад с предложениями о принятии нормативных правовых актов, об освобождении от должности должностных лиц, предложения о совершенствовании деятельности органов публичной власти. Данный доклад подлежит обязательному рассмотрению на заседании Правительства РФ, а также иными субъектами, которым он был направлен.

3. Иные формы работы. Они могут быть установлены, например, регламентами палат Федерального Собрания. Среди них: форумы, круглые столы, конференции, семинары, пресс-конференции, экспертные советы и др.

10.5. Роспуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации

С принятием Конституции РФ 1993 года впервые был введен институт роспуска Президентом РФ одной из палат

¹ О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ // Российская газета. 2005. 29 декабря.

Федерального Собрания – Государственной Думы. Это было вызвано необходимостью установления конституционного механизма разрешения таких ситуаций, когда разногласия между законодательной и исполнительной ветвями власти не могут быть преодолены путем выработки согласованных позиций. Порядок роспуска Государственной Думы предусмотрен ст. 109 Конституции РФ.

Роспуск Государственной Думы всегда осуществляется решением Президента РФ, однако в некоторых случаях оно сформулировано лишь как право. То есть определенное событие, действие депутатов, содержит лишь потенциальную возможность роспуска. Таких *оснований* два:

- трехкратное отклонение Государственной Думой кандидатур Председателя Правительства РФ, представленных Президентом РФ (ч. 4 ст. 111);

- трехкратное отклонение Государственной Думой представленных Председателем Правительства РФ кандидатур в члены Правительства РФ, если в таком случае более одной трети должностей (за исключением должностей федеральных министров, назначаемых Президентом РФ) остаются вакантными (ч. 4 ст. 112).

Другие основания императивны. При их возникновении под угрозой расформирования персонального состава ставятся Государственная Дума РФ и Правительство РФ. Президент РФ в этих ситуациях обязан сделать выбор. Вероятность роспуска Государственной Думы, по сравнению с предыдущими основаниями, возрастает.

Таких *оснований* также два:

- повторное выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой РФ в течение трех месяцев после несогласия Президента РФ с первым выражением недоверия (ч. 3 ст. 117);

- повторное выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой РФ в течение трех месяцев (после несогласия Президента РФ с первым выражением недоверия), в случае, если вопрос о доверии в обоих случаях был постав-

лен перед Государственной Думой РФ самим Председателем Правительства РФ (ч. 4 ст. 117).

Во всех случаях, когда Президент РФ распускает Государственную Думу, он назначает новые выборы. Дата голосования определяется таким образом, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента ее роспуска.

Следует обратить внимание на исключения. Конституция РФ предусматривает ситуации, когда Государственная Дума не может быть распущена. Ранее они трактовались как безвыходная ситуация. В случае выбора между двумя высшими органами государственной власти Президент РФ вынужден выбрать Государственную Думу РФ и отправить в отставку Правительство РФ. Поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 году, уравнивали положение органов власти, указав в ч. 6 ст. 117, что в таких случаях сама постановка вопроса о доверии любой из сторон не допускается. То есть механизм в принципе не может быть запущен.

Итак, Государственная Дума *не может быть распущена*:

1) в связи с повторным выражением недоверия Правительству РФ, в течение года после ее избрания либо в течение года после назначения Председателя Правительства РФ без ее согласия;

2) по всем рассматриваемым основаниям:

– с момента выдвижения палатой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

– в период действия на всей территории России военного или чрезвычайного положения;

– в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Следует отметить, что роспуск Президентом РФ Государственной Думы является крайней и нежелательной мерой преодоления разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти.

10.6. Законодательный процесс в Российской Федерации

Законодательный процесс – регламентированный Конституцией РФ (ст. 103–108), законами¹ и другими нормативными правовыми актами порядок рассмотрения, принятия, обнародования и вступления в действие законов.

Законодательный процесс делится на ряд стадий:

1. Законодательная инициатива – это конституционная возможность внести в Государственную Думу проекты федеральных конституционных и федеральных законов, а также проекты законов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, а равно о признании отдельных законов недействующими, утратившими силу. Реализация права законодательной инициативы знаменует собой начальную стадию законодательного процесса. Праву законодательной инициативы сопутствует обязанность парламента рассмотреть по существу внесенные с соблюдением всех требований проекты.

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.

Наделены правом законодательной инициативы также Конституционный и Верховный Суды РФ, но лишь по вопросам их ведения.

Регламентом Государственной Думы установлены общие требования к процедуре внесения проектов, в том числе пе-

¹ См., например: О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ // Российская газета. 1994. 15 июня.

речисляются документы, которые должны быть внесены при реализации права законодательной инициативы:

- пояснительная записка (отражает предмет законодательного регулирования и концепцию законопроекта);
- текст законопроекта (с указанием субъекта права);
- перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием нового федерального конституционного закона, федерального закона;
- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат).

Отдельные категории законопроектов, касающихся финансовой сферы деятельности государства, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. Часть 3 ст. 104 Конституции РФ относит к этой группе следующие законопроекты:

- о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты;
- выпуске государственных займов;
- изменении финансовых обязательств государства;
- предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Председатель Государственной Думы направляет зарегистрированный законопроект и материалы к нему в профильный комитет, который определяет соответствие законопроекта установленным требованиям, а также вносит предложения по законопроекту. Решение комитета вносится в течение 14 дней со дня поступления законопроекта на рассмотрение Совета Государственной Думы, который может принять следующие решения:

- назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту;
- включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;

– направить законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительство РФ, а также в Конституционный Суд РФ, Общественную палату, Верховный Суд по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект не соответствует установленным требованиям, Совет Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта субъекту (субъектам) права законодательной инициативы для выполнения указанных требований. Такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу.

2. Обсуждение законопроекта в Государственной Думе происходит, как правило, в трех чтениях (существовавшее ранее правило о рассмотрении бюджета в четырех чтениях упразднено ст. 196 Бюджетного Кодекса РФ¹).

В *первом чтении* обсуждается концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции, его актуальности и практической значимости.

По результатам обсуждения Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, или отклонить законопроект, или принять закон.

Далее начинается период работы над законопроектом (не менее 15 дней, для законопроекта по предметам совместного ведения – 30 дней): субъекты права законодательной инициативы могут направлять свои поправки, то есть предложения об изменении, дополнении или исключении той или иной статьи, ее части, формулировки, раздела законопроекта, рассмотренного в первом чтении.

Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки в виде таблицы.

Во *втором чтении* происходит обсуждение внесенных поправок. В первую очередь на голосование выносятся поправки,

¹ Российская газета. 1998. 12 августа.

рекомендованные к принятию профильным комитетом. Голосование происходит сначала по всем поправкам, в отношении которых не было высказано возражений, после этого – отдельно по каждой поправке, в отношении которой такие возражения имеются. Далее Государственная Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению (по аналогичной процедуре: если возражений нет – общим списком, если есть – по каждой поправке отдельно). В заключение происходит голосование по поправкам, по которым ответственным комитетом не было принято решений.

Завершается эта череда голосований рассмотрением предложения о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении.

При голосовании поправки к проекту федерального закона принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, к проекту федерального конституционного закона – не менее чем двумя третями голосов.

В случае непринятия законопроекта во втором чтении он возвращается на доработку в ответственный комитет, позже происходит повторное рассмотрение. Если и в данном случае законопроект не был поддержан, он считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения.

Уже во втором чтении может состояться и голосование по вопросу о принятии или об одобрении закона в целом. Для этого требуется предложение депутатов Государственной Думы, наличие окончательного текста законопроекта, правовой и лингвистической экспертизы.

Третье чтение происходит в целях принятия законопроекта в качестве закона. Внесение поправок на данной стадии невозможно, равно как и возвращение к обсуждению законопроекта, если на данной стадии принято решение о его отклонении (допускается в исключительных случаях). Одобренные Государственной Думой законопроекты в течение пяти дней передаются ею на рассмотрение Совета Федерации.

Итак, *принятие закона* в Государственной Думе происходит, как и было указано ранее, во втором или третьем чтении большинством голосов общего числа депутатов палаты

или 2/3 общего числа депутатов для законов РФ о поправках к Конституции и федеральных конституционных законов.

3. Рассмотрение и одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона. Данная стадия должна быть завершена по истечении 14 дней, если Совет Федерации этого не делает, закон считается автоматически одобренным (ч. 4 ст. 105). Исключения составляют федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров РФ;
- статуса и защиты государственной границы РФ;
- войны и мира.

Такие законы подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации (ст. 106 Конституции РФ). Конституционный Суд толкует данное правило как необходимость начать рассмотрение в течение указанного времени¹.

После поступления и регистрации в Совете Федерации принятого Государственной Думой федерального закона в срок, не превышающий 24 часов, он направляется в профильный комитет, а также в Правовое управление Аппарата Совета Федерации РФ для подготовки заключений. Заключение ответственного комитета представляется Председателю Совета Федерации РФ.

Совет Федерации обсуждает документ и принимает одно из следующих решений: одобрить или отклонить принятый Государственной Думой федеральный закон.

Если федеральный закон рассмотрен и за него проголосовало больше половины от общего числа сенаторов РФ, то он считается одобренным, для федерального конституционного закона

¹ По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 года № 1-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 13, ст. 1207.

требуется большинство (не менее 3/4 голосов) от общего числа его членов. Документ в пятидневный срок направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования.

Если Совет Федерации отклонит федеральный закон, то обе палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

Если усилия согласительной комиссии не увенчались успехом, Государственная Дума вправе рассмотреть документ в первоначальной редакции, и если он будет поддержан не менее 2/3 общего числа депутатов Государственной Думы, он будет считаться принятым. Федеральный закон в течение пяти дней направляют Президенту РФ для подписания и обнародования.

4. Подписание и обнародование закона Президентом РФ – заключительная стадия законодательного процесса, которая детально рассматривается и закрепляется в ст. 107 Конституции РФ. Неопубликованные законы не имеют юридической силы, не применяются (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Президент РФ в течение 14 дней подписывает и обнародует федеральный закон. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. Официальным опубликованием указанных актов считается:

- первая публикация полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации»,

- первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Указанные акты также могут быть официально опубликованы в иных органах печати, доведены до всеобщего сведения по телевидению, радио, переданы по каналам связи, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям учреждениям, организациям.

Если Президент РФ в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная

Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Однако Президент РФ в течение указанного срока может обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федерального закона. В таком случае, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса судом. Если Конституционный Суд РФ подтвердит конституционность федерального закона, Президент РФ подписывает его в трехдневный срок, если нет – Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания.

ЛЕКЦИЯ 11. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СЕНАТОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 11.1. Понятие и виды депутатского мандата.
- 11.2. Формы работы парламентариев.
- 11.3. Права, обязанности и гарантии деятельности парламентариев.
- 11.4. Депутатская неприкосновенность.

11.1. Понятие и виды депутатского мандата

Статус депутата – правовое положение депутатов представительных органов публичной власти, определяемое совокупностью правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с политико-правовой природой *депутатского мандата*, его возникновением, прекращением и сроком действия.

Мандат (представительский, депутатский) (от лат. *mandatum* – поручение) понимается в двух смыслах: *во-первых*, как документ, удостоверяющий законность полномочий депутата и объем полномочий, *во-вторых*, как публичная функция, которая возлагается на депутата представительного органа публичной власти, содержание которой (характер мандата) определяется Конституцией РФ и иными правовыми актами.

Главное в статусе парламентария зависит от характера мандата. От того императивный от или свободный зависит возможность или невозможность действовать только в соответствии со своими убеждениями, нести или не нести ответственность перед своими избирателями.

Императивность (повелительность) депутатского мандата в самой общей форме означает зависимость депутата от воли избирателей, его ответственность перед ними за свою деятельность. Если депутат не выполняет свои предвыборные обещания или вообще работает в парламенте неудовлетворительно, то избиратели вправе отозвать его. Следовательно, депутат не свободен в выборе своей позиции в решении вопросов в парламенте, он должен служить не народу в целом, а своим избирателям.

В науке конституционного права сложилось представление о том, что императивный депутатский мандат включает в себя три составляющие:

- наказы избирателей депутатам;
- отчет депутатов перед избирателями;
- отзыв депутата избирателями.

В предыдущей Конституции РСФСР 1978 года элементы императивности депутатского мандата были закреплены в ст. 98 (избиратели дают свои наказы избирателям) и 103 (право отзыва депутата). Однако императивный мандат оставался лишь формальным, поэтому с 1970-х годов наши ученые стали обосновывать ненужность такого вида мандата, ибо к наказам избирателей было чрезвычайно беспечное отношение, отчеты депутатов носили формальный и эпизодический характер, институт отзыва депутатов применялся крайне редко и только лишь в случаях совершения депутатами преступлений. Из множества наказов, внесенных избирателями, избирались такие, выполнение которых и без того предусматривались планом работы или бюджетом.

Напротив, *свободный мандат* предполагает, что депутат не должен быть связан наказами избирателей, а действовать в парламенте исходя из своих убеждений в интересах всего народа. Такой мандат исходит из понимания возможности несовпадения общих и местных интересов народа и отдает предпочтение общим интересам. При свободном мандате не может быть отзыва депутатов, а ответственность за свою деятельность он несет не перед своими избирателями, а перед народом в целом. Таким образом, *свободный мандат* – это прави-

ло, согласно которому депутат не связан наказами избирателей и не ответственен в своей деятельности перед ними.

Эти разновидности мандатов в разных вариациях присущи всем странам мира. Правовое демократическое государство исходит из того, что наказания избирателей и прямая ответственность депутатов перед избирателями имеют смысл и практическую осуществимость, скорее, на уровне местного самоуправления, но на общенациональном уровне парламенты решают более сложные вопросы в интересах народа, и депутаты должны выступать как представители всего народа, а не только своих избирателей. Поэтому в современных демократических странах утвердились системы свободного мандата.

В нашей стране Конституция РФ полностью обходит вопрос о природе мандата парламентария, законодательство же решает его половинчато. В целом можно считать, что императивный мандат отвергнут, поскольку нет наказов, отчетов депутатов, нет также права отзыва. С этой позицией законодателя согласны не многие ученые и специалисты. Так, по мнению Н. В. Постового, «наличие института отзыва депутата (другого выборного должностного лица) повышает ответственность каждого из них перед избирателями за порученное дело»¹. Институт отзыва депутата расширяет возможности граждан по формированию дееспособного, авторитетного состава представительных (законодательных) органов государственной власти и местного самоуправления, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности депутатов, так как в отношении последних, не осуществляющих должным образом свои депутатские полномочия, потерявших какие-либо связи со своими избирателями, может быть поставлен вопрос об их отзыве избирателями. Как отмечал И. Шевелев: «Нет истинного народовластия без права избирателей на отзыв депутата»².

¹ Постовой Н. В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. 4-е изд. испр. и доп. Москва, 2004. С. 79.

² Цит. по: Баранов В. М., Идрисов З. Ш. Мир права в афоризмах, мудрых мыслях, эграммах. Нижний Новгород, 1999. С. 142.

Возможность отзыва депутатов предусмотрена действующим законодательством полно и всецело только на уровне местного самоуправления. Такая возможность предусмотрена действующим Федеральным законом 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 24) и получила дальнейшее развитие в законодательстве субъектов Федерации¹.

11.2. Формы работы парламентариев

Федеральным законом от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² определены *формы деятельности сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы*:

1. *Участие в заседаниях* соответственно Совета Федерации, Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания РФ.

Заседания проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации (закрытое заседание допустимо в исключительных случаях по решению большинства членов палаты). На них могут присутствовать представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, различные эксперты.

¹ Например: О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления: закон Красноярского края от 26 сентября 1996 года № 11-322 // Красноярский рабочий. 1996. 26 октября. В настоящее время утратил юридическую силу; Об отзыве депутата представительного органа местного самоуправления: закон Нижегородской области от 21 октября 1997 года № 92-3 // Нижегородские новости. 1997. 29 октября. В настоящее время утратил юридическую силу; и др.

² О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ // Российская газета. 1994. 12 мая.

Ход заседания палаты парламента оформляется протоколом, а также фиксируется в стенограмме.

2. *Участие в работе комитетов и комиссий* (ч. 3 ст. 101 Конституции РФ) палат Федерального Собрания РФ в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой.

Обе палаты Федерального собрания учреждают в своем составе комитеты в соответствии с регулируемыми законодательством РФ блоками общественных отношений. Перечень их закрепляется регламентами и может быть изменен по решению соответствующей палаты. Каждый член парламента обязан состоять в каком-либо комитете (но не более чем в одном). Комитет может создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности.

Комиссии создаются преимущественно по организационным вопросам или в связи с реализуемыми полномочиями (например, в Государственной Думе функционируют мандатная комиссия, комиссия по этике и комиссия для дачи заключения при выдвижении обвинения Президенту РФ для отрешения его от должности).

Согласительные комиссии создаются для преодоления возникших разногласий между палатами парламента.

Заседания в палатах и в соответствующих комиссиях и комитетах, с одной стороны, являются формой реализации ключевых прав лица, вытекающих из его публично-правового статуса парламентария, с другой стороны, личное участие в них является обязанностью. Отсутствие на соответствующих заседаниях без уважительных причин, а также без предварительного уведомления Председателя органа влечет ответственность.

3. *Участие в выполнении поручений* соответственно Совета Федерации, Государственной Думы и их органов. Данная форма работы, является одной из наиболее распространенных, отдельные поручения могут даваться Председателем палаты или комитетами и другими органами, в состав которых входят парламентарии.

4. *Участие в парламентских слушаниях* (ч. 3 ст. 101 Конституции РФ).

Данная форма работы стоит в одном ряду с конференциями, совещаниями, круглыми столами, семинарами и др. Они объявляются для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в ведении парламента. Кроме того, парламентские слушания рассматриваются как одна из форм парламентского контроля¹. С предложением об их проведении в Государственной Думе по фактам нарушения прав и свобод граждан может выступить Уполномоченный по правам человека.

Парламентские слушания проводятся отдельно от заседаний палат (в другие дни). По итогам парламентских слушаний могут быть приняты рекомендации и иные документы.

5. *Внесение законопроектов* в Государственную Думу. В отношении данной формы работы на парламентариев распространяются те же правила, что и на иных субъектов законодательной инициативы (они будут рассмотрены в вопросе о законотворческом процессе). Разработка всех материалов осуществляется ими самостоятельно. При этом депутат Государственной Думы, являющийся членом той или иной фракции, обязан уведомить ее о подготовленном законопроекте до внесения его в Государственную Думу, а сенатор РФ вправе передать подготовленные материалы для правовой и социально-экономической экспертиз в комитеты Совета Федерации, а также в Правовое и Аналитическое управления Аппарата Совета Федерации.

6. *Внесение парламентского запроса* (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса сенатора РФ, депутата Государственной Думы (депутатского запроса). Коллективный (от имени палаты принимаются большинством голосов) или индивидуальный запрос является одной из форм парламентского контроля. Запросы направляются руководителям

¹ О парламентском контроле: федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ // Российская газета. 2013. 14 мая.

органов публичной власти, государственных внебюджетных фондов по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц.

После получения запроса соответствующей палаты должностное лицо подготавливает устный (озвучивается на заседании палаты) или письменный (по согласованию с палатой) ответ. Сроки на его подготовку достаточно небольшие – пятнадцать дней (палатой может быть установлено иное). В случае индивидуального запроса от имени парламентария указанные сроки увеличиваются до тридцати дней, ответ подготавливается в письменной форме.

Ответ на парламентский запрос рассматривается палатой и может быть признан неудовлетворительным. Запрос может быть при этом направлен повторно.

7. Обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты Федерального РФ. Члены Правительства РФ, равно как и иные должностные лица органов публичной власти, могут быть приглашены на заседания палат парламента по предварительному согласованию удобного времени. Во время таких заседаний выделяется специальное время для вопросов парламентариев к этим должностным лицам.

8. Обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан. Данная форма работы не установлена в качестве обязанности парламентариев. В этой связи обращение в таком ключе следует понимать как возможность членов Федерального Собрания участвовать в защите прав и свобод человека на основе имеющейся у него информации об их нарушении. Не конкретизируются в законе ни способы, ни субъекты, от которых данная информация была получена. Для депутатов Государственной Думы данная форма работы может рассматриваться уточнением вариантов его взаимодействия с избирателями.

9. Иные формы, предусмотренные законодательством РФ.

С учетом особенностей порядка формирования нижней палаты парламента законом установлены две специальные

формы работы, касающиеся исключительно депутатов Государственной Думы:

1) работа с избирателями. Этот вид деятельности депутата в законе закреплён как обязанность:

- поддерживать связь с избирателями;
- рассматривать обращения избирателей;
- вести личный приём избирателей;
- проводить встречи с избирателями.

Важность работы с избирателями обусловлена тем, что депутаты, общаясь с избирателями, в большей степени будут знать реальные жизненные процессы, смогут учесть весь спектр общественного мнения при разработке и принятии законодательных актов. К тому же это позволит преодолеть разрыв между различными слоями и центральными властями. Депутатам ежемесячно предоставляются соответствующие дни для работы с избирателями;

2) участие в работе фракций в Государственной Думе. Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. В её состав могут войти также иные лица, пожелавшие участвовать в работе данного депутатского объединения. Фракция подлежит регистрации. Деятельность фракции напрямую связана с функционированием соответствующей политической партии.

11.3. Права, обязанности и гарантии деятельности парламентариев

Статус депутатов Государственной Думы и сенаторов РФ складывается из их *прав, обязанностей и гарантий деятельности*, он определяется Конституцией РФ, Федеральным законом от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «О статусе») и рядом других федеральных законов. При этом следует отметить, что ФЗ «О статусе» разграничения на права и гарантии не делает, а называет и все гарантиями. Это вполне объяснимо тем, что любое право парламентария является гарантией его деятельности.

Статусы депутата Государственной Думы и сенатора РФ во многом схожи, но между ними есть и различия. Различия определяются уже тем, что депутаты Государственной Думы избираются населением, а сенаторы РФ входят в ее палаты по назначению или избранию органами государственной власти.

В соответствии с ч. 2 ст. 97 Конституции РФ одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором РФ и депутатом Государственной Думы.

Рассмотрим последовательно все три базовых элемента правового статуса сенатора РФ и депутата Государственной Думы.

Права парламентариев:

1. Права, опосредующие отдельные формы деятельности сенатора РФ и депутата Государственной Думы:

- право законодательной инициативы (ст. 11 ФЗ «О статусе») осуществляется в форме внесения в Государственную Думу: законопроектов и поправок к ним, законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты;

- право на участие сенатора РФ, депутата Государственной Думы в заседании соответствующей палаты (ст. 12 ФЗ «О статусе») а также в заседании комитета, комиссии соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, согласительной и специальной комиссий;

- право на парламентский запрос (ст. 13 ФЗ «О статусе»);

- право на запрос сенатора РФ, депутатский запрос (ст. 14 ФЗ «О статусе»). Запрос направляется самостоятельно

¹ Российская газета. 1994. 12 мая.

и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ;

– право приглашать членов Правительства РФ и других должностных лиц на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания РФ (ст. 15 ФЗ «О статусе»).

2. Права, связанные с выполнением парламентариями своих функций:

– право на прием в первоочередном порядке должностными лицами всех уровней публичной власти, организаций независимо от форм собственности, различных органов военного управления (ст. 16 ФЗ «О статусе»);

– право на получение и распространение информации (ст. 17 ФЗ «О статусе») определяет, что в случае получения обращения от члена Федерального Собрания РФ органом публичной власти, общественным объединением и организацией ответ, в том числе и запрашиваемые материалы, должен быть предоставлен безотлагательно. Лишь при необходимости получения дополнительных материалов срок увеличивается до 30 дней.

Право на распространение информации дает возможность парламентариям выступать по вопросам своей деятельности в государственных средствах массовой информации в установленном законом порядке;

– право на служебное помещение (ст. 30 ФЗ «О статусе») в здании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, оборудованное надлежащим образом;

– право на использование средств связи (ст. 31 ФЗ «О статусе»). Оно должно обеспечиваться всеми органами публичной власти и организациями на территории РФ. Услуги связи предоставляются членам парламента вне очереди;

– право на транспортное обслуживание (ст. 32 ФЗ «О статусе»): внеочередное получение проездных документов на все виды транспорта; возмещение их стоимости; бесплатное использование залов для официальных лиц и делегаций; право на использование служебного автотранспорта либо личного автотранспорта с возмещением расходов;

– право на внеочередное поселение в гостинице (ст. 33 ФЗ «О статусе»), которое должно быть реализовано в течение часа после обращения в администрацию государственных и муниципальных гостиниц;

– право на использование дипломатического паспорта на весь срок полномочий (ст. 36 ФЗ «О статусе»);

– право иметь помощников (ст. 37 ФЗ «О статусе»): по работе в палате парламента и по работе на представляемой в соответствующей палате парламента территории.

Сенатор РФ, депутат Государственной Думы могут иметь до семи помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору (из них по работе соответственно в Совете Федерации, Государственной Думе не может быть более двух). Такие помощники могут работать как на постоянной основе, так и по совместительству. Сенатор РФ, депутат Государственной Думы вправе иметь до 40 помощников, работающих на общественных началах.

Обязанности парламентариев:

– принимать личное участие в заседании соответствующей палаты (ст. 12 ФЗ «О статусе»);

– соблюдать этические нормы (ст. 9 ФЗ «О статусе»);

– представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 10 ФЗ «О статусе»);

– передать принадлежащие ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в случае потенциального конфликта интересов (ч. 2¹ ст. 6 ФЗ «О статусе»);

– сообщать о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (ч. 2² ст. 6 ФЗ «О статусе»).

Дополнительная обязанность, о которой было упомянуто ранее, предусмотрена для депутатов Государственной Думы.

Она касается необходимости поддерживать связь с избирателями, рассматривать их обращения, проводить встречи (ст. 8 ФЗ «О статусе»).

Некоторые обязанности парламентариев сформулированы в виде *запретов*, например, недопустимость вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность (ч. 1 ст. 18 ФЗ «О статусе»). Статьей 6 ФЗ «О статусе» установлены иные условия осуществления деятельности членов парламента. За невыполнение указанных обязанностей законодательством предусматривается ответственность. За ряд нарушений – в виде предупреждения или освобождения от должности в палате или комитете (ст. 10¹ ФЗ «О статусе»).

Гарантии депутатской деятельности:

1. Гарантии в социальной сфере:

- право на обязательное государственное страхование (ст. 22 ФЗ «О статусе») за счет средств федерального бюджета на сумму годового денежного вознаграждения депутата Государственной Думы. Страховые случаи: гибель (смерть), наступившая вследствие телесных повреждений или иного причинения вреда здоровью; увечье или иное повреждение здоровья, причиненное другим лицом;

- право на возмещение вреда (ст. 23 ФЗ «О статусе»), причиненного жизни или здоровью (в случае утраты трудоспособности);

- специальные гарантии трудовых прав (ст. 25 ФЗ «О статусе»). Срок полномочий этих лиц засчитывается в стаж федеральной государственной службы. Этот срок засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности;

- право на обеспечение материально-финансовых условий для осуществления своих полномочий (ст. 27 ФЗ «О статусе»), в том числе на одинаковое ежемесячное денежное вознаграждение и одинаковые денежные поощрения в размерах, установленных для федерального министра (за исключением Председателей палат Федерального Собрания РФ). При переезде в город Москву выплачивается единовременное денежное пособие.

Сенатору РФ, депутату Государственной Думы выделяются средства в целях материального обеспечения их деятельности, а также на возмещение расходов, связанных с переездом в город Москву для осуществления своих полномочий и после их прекращения;

- право на ежегодный оплачиваемый отпуск – 42 календарных дня (ст. 28 ФЗ «О статусе»);

- право на медицинское, бытовое и пенсионное обеспечение (ст. 29 ФЗ «О статусе»);

- право на обеспечение жилым помещением в городе Москве (ст. 34 ФЗ «О статусе») на период осуществления полномочий. Служебное жилое помещение, укомплектованное всем необходимым для проживания, предоставляется в трехмесячный срок. До предоставления служебного жилого помещения предоставляется отдельный номер в гостинице. При этом оплата жилья производится за счет средств федерального бюджета, а коммунальных услуг – за счет собственных средств.

2. Гарантии независимости:

- неприкосновенность членов парламента (ст. 19 ФЗ «О статусе»);

- право сенатора РФ, депутата Государственной Думы на отказ от дачи свидетельских показаний по гражданскому, административному или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением ими своих полномочий (ст. 21 ФЗ «О статусе»).

Статьи 41, 42, 43 ФЗ «О статусе» предусматривают ответственность соответственно за создание препятствий в осуществлении деятельности сенатора РФ, депутата Государственной Думы, за неправомерное воздействие на сенатора РФ, депутата Государственной Думы, членов их семей и других родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, оказанное в целях прекращения ими своей деятельности, за неуважение к сенатору РФ, депутату Государственной Думы, выразившееся в совершении кем бы то ни было действий, свидетельствующих о явном пренебрежении к Федеральному Собранию РФ.

11.4. Депутатская неприкосновенность

Конституция РФ указывает лишь на одну гарантию независимости деятельности представителей высших органов законодательной власти РФ. Наряду с теми, что предусмотрены в рассмотренном ранее федеральном законе и определяют особый правовой статус этих лиц, ст. 98 Конституции РФ закрепляет неприкосновенность депутатов Государственной Думы и сенаторов РФ.

Парламентский иммунитет – один из основных элементов статуса парламентария. Его не стоит смешивать с конституционным правом каждого лица на личную неприкосновенность. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня, которая носит публично-правовой характер, связана не с личностью, а лишь с осуществляемыми ею государственными функциями. Неприкосновенность в данном случае ограждает парламентариев от необоснованных преследований, способствуя их беспрепятственной деятельности и, как следствие, самостоятельности и независимости высшего органа законодательной власти. Такое толкование указанной категории предполагает Конституционный Суд РФ¹.

Депутаты Государственной Думы и сенаторы РФ не могут быть:

- задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (исключение – задержание на месте преступления);
- подвергнуты личному досмотру (исключение – обеспечение безопасности других людей, если это прямо предусмотрено законом).

¹ По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 года № 5-П // Российская газета. 1996. 29 февраля.

Федеральный закон, устанавливающий правовой статус парламентариев¹, в ст. 19 развивает конституционную норму об их неприкосновенности. *Эти лица не могут быть:*

1) привлечены к некоторым видам юридической ответственности, налагаемой в судебном порядке.

Таким образом, в отношении недопустимости юридической ответственности парламентариев действует сразу несколько ограничений.

Первое касается видов ответственности: иммунитет распространяется только на уголовную и административную, налагаемую в судебном порядке. Таким образом, Депутаты Государственной Думы и сенаторы РФ могут стать субъектами гражданско-правовой ответственности на общих основаниях, а конституционно-правовая ответственность для них может быть выражена именно в лишении указанного специального статуса.

Второе связано с процедурой привлечения к юридической ответственности – административное или уголовное судопроизводство. Так, в случае вынесения постановления о совершении административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом, не являющимся судьей, депутат Государственной Думы, сенатор РФ понесут соответствующее наказание. Например, при видеофиксации превышения скорости при управлении транспортным средством;

2) депутаты Государственной Думы и сенаторы РФ не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу. Рассматривая данную норму, следует обратить внимание, что исключение распространяется на все указанные действия в отношении парламентариев. Также отметим, что конституционная норма дополнена правом не быть подвергнутым допросам. При этом на практике возможны ситуации, когда в отношении задержанного не было первоначально установлено, что

¹ См.: О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ: федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ // Российская газета. 1994. 12 мая.

он является членом парламента. В таком случае он в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ (ст. 449) освобождается немедленно после установления личности;

3) депутаты Государственной Думы и сенаторы РФ не могут быть подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Например, при проведении в России чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и ряда иных спортивных мероприятий федеральным законом было установлено введение усиленных мер безопасности, в том числе «проведение при проходе или проезде на контролируемую территорию и при выходе или выезде с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей»¹. Воздушным кодексом РФ² установлен обязательный пред- и послеполетный досмотр пассажиров в целях обеспечения их безопасности.

Неприкосновенность сенатора РФ, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Важным уточнением, касающимся неприкосновенности данной категории лиц, является недопустимость расширительного толкования: из Конституции РФ следует, что неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию и, вследствие этого, в

¹ О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 7 июня 2013 года № 108-ФЗ // Российская газета. 2013. 11 июня.

² Российская газета. 1997. 26 марта.

нарушение принципа равенства всех перед законом и судом, нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Вместе с тем любые следственные действия в отношении членов Федерального Собрания РФ должны осуществляться под непосредственным надзором Генерального прокурора РФ.

Итак, неприкосновенность касается высказанных мнений или выраженных позиций при голосовании и других действий, соответствующих статусу сенатора РФ и статусу депутата Государственной Думы.

Рассматривая неприкосновенность членов парламента, следует отметить, что в отличие, например, от Президента РФ (который сохраняет ее и при прекращении своих полномочий), срок неприкосновенности законодателей соответствует сроку их полномочий.

Вместе с тем в любой момент парламентарий может быть лишен неприкосновенности. Решение об этом принимает соответствующая палата парламента, членом которой он является. Инициатива для обсуждения указанного решения принадлежит Генеральному прокурору РФ, который выносит представление по данному вопросу на рассмотрение этой палаты.

Без лишения депутата неприкосновенности для него не может наступить ответственность за действия (или бездействие), связанные с выполнением депутатских обязанностей.

Последовательность действия такова:

- уголовное или административное дело, предполагающее соответствующую ответственность, возбуждается в отношении членов парламента;

- орган дознания или следователь сообщает об этом Генеральному прокурору РФ в течение трех дней;

- Генеральный прокурор РФ вносит в соответствующую палату парламента представление о лишении неприкосновенности (в течение недели);

- в Государственной Думе предварительное рассмотрение указанного вопроса осуществляет специально уполномоченная Регламентом комиссия, занимающаяся мандатными вопросами, в Совете Федерации – двумя комитетами: по Регла-

менту и организации парламентской деятельности и по конституционному законодательству и государственному строительству (на данном этапе могут быть истребованы дополнительные материалы от Генерального прокурора РФ);

– Государственная Дума рассматривает представление на ближайшем пленарном заседании (но не позднее семи дней с момента получения представления). Совет Федерации в своем регламенте указывает на обязательное рассмотрение такого вопроса на очередном после получения соответствующего представления заседании, но не уточняет срок. В рассмотрении вопроса на заседаниях соответствующих палат Федерального Собрания РФ участвуют субъекты, в отношении которых внесено представление, Генеральный Прокурор РФ;

– постановления палат парламента по указанному вопросу направляются Генеральному прокурору РФ.

В случае отказа со стороны одной из палат парламента производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, прекращается: данное событие рассматривается как обстоятельство, исключающее производство по делу.

В связи с возможностью Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, быть сенатором законодатель расширяет правила лишения неприкосновенности. Возникает дополнительный порядок, который предусмотрен ст. 93 Конституции РФ и относится в целом к Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий вне зависимости от наделения его статусом сенатора РФ.

ЛЕКЦИЯ 12. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 12.1. Конституционно-правовая характеристика Правительства Российской Федерации.
- 12.2. Порядок формирования Правительства Российской Федерации.
- 12.3. Компетенция Правительства Российской Федерации.
- 12.4. Отставка Правительства Российской Федерации.
- 12.5. Акты Правительства Российской Федерации.
- 12.6. Система и структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

12.1. Конституционно-правовая характеристика Правительства Российской Федерации

Согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ в системе разделения государственной власти исполнительную власть в России осуществляет Правительство РФ. От других федеральных органов Правительство РФ отличается, прежде всего, предметом и сферой деятельности. Оно занимается не принятием законов, как Федеральное Собрание, а обеспечивает администрирование всей страны.

Исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство РФ в соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции РФ. Представляя самостоятельную ветвь власти, этот орган наделен собственными полномочиями, а также обособленным предметом ведения.

Правительство РФ обеспечивает администрирование всей страны и является коллегиальным органом, *возглавляющим единую систему исполнительной власти в России.*

При этом в соответствии с Конституцией РФ данный орган власти тесно связан с Президентом РФ. Во-первых, Прези-

дент РФ осуществляет общее руководство высшим органом исполнительной власти (п. «б» ст. 83), а Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на этот орган власти полномочий (ст. 113). Во-вторых, вместе с Президентом РФ они обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ч. 4 ст. 78). В-третьих, по смыслу Конституции РФ Президент РФ должен видеть в Правительстве РФ носителя своих политических воззрений и традиций. Поэтому именно Председатель Правительства РФ временно выполняет обязанности Президента РФ, когда последний не в состоянии их осуществлять (ч. 3 ст. 92). Такая взаимосвязь в дальнейшем приводит и к особой роли Президента РФ в порядке формирования и исполнении сроков своих полномочий Правительством РФ и его членами.

Правовой статус Правительства РФ определяется главой шестой Конституции РФ, а также специальным федеральным конституционным законом¹, особенности деятельности уточняются внутренним регламентом².

В соответствии с ч. 2 ст. 110 Конституции РФ в его состав входят: Председатель Правительства РФ; заместители Председателя Правительства РФ; федеральные министры.

Конституция РФ устанавливает требования к членам Правительства РФ (ч. 4 ст. 110), которые в целом схожи с требованиями для иных государственных должностей: наличие гражданства РФ, отсутствие гражданства иностранного государства либо любого документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, отсутствие счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных

¹ О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

² О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23, ст. 2313.

за пределами территории РФ. Особо оговорен возраст члена Правительства РФ – от 30 лет.

Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство РФ, организует его работу и определяет основные направления его деятельности.

Председатель Правительства РФ:

- представляет высший орган исполнительной власти в России и за пределами ее территории;
- ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства РФ;
- распределяет обязанности между членами Правительства РФ;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Председатель Правительства РФ систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ.

Члены Правительства РФ – федеральные министры:

- участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства РФ;
- участвуют в подготовке его актов, обеспечивают их исполнение;
- участвуют в выработке и реализации государственной политики Российской Федерации;
- осуществляют руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, координируют и контролируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств.

Состав Правительства РФ зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Основной формой работы Правительства РФ являются заседания, которые проходят как минимум ежемесячно с личным присутствием членов Правительства РФ в открытых и закрытых форматах. В указанных заседаниях вправе участвовать представители иных федеральных органов государ-

ственной власти. Иные лица участвуют в случаях, предусмотренных законодательством. Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях.

При Правительстве РФ функционируют:

– Президиум Правительства РФ – для решения оперативных вопросов. Решения Президиума Правительства РФ принимаются большинством голосов от общего числа его членов и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства РФ;

– координационные органы (комиссии и координационные комитеты) – для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Так, постановлением Правительства РФ от 21 января 2022 года № 25-2 утверждено Положение о Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций;

– совещательные органы (советы) – для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер. В целях усиления координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ходе проведения специальной военной операции Указом Президента РФ от 21 октября 2022 года № 763¹ сформирован Координационный совет при Правительстве РФ по обеспечению потребностей Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

– Аппарат Правительства РФ – государственный орган, образованный для обеспечения деятельности Правительства РФ и Председателя Правительства, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений.

¹ О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов: Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2022 года № 763 // Российская газета. 2022. 24 октября.

12.2. Порядок формирования Правительства Российской Федерации

Как и отмечалось ранее, руководящую роль при формировании высшего органа исполнительной власти в России выполняет глава государства, последовательно участвуя в назначении каждого из членов Правительства РФ по иерархии. Таким образом, в формировании Правительства РФ можно выделить несколько этапов:

1. *Назначение Председателя Правительства РФ.* Процедура назначения определена ст. 11 Конституции РФ, а также отражена в полномочиях участвующих в этой процедуре государственных органов и должностных лиц. Последовательность действий при положительном ответе каждого из субъектов такова: 1) Президент РФ представляет в Государственную Думу подходящую, по его мнению, кандидатуру Председателя Правительства РФ (п. «а» ст. 83); 2) Государственная Дума приглашает кандидата на заседание, где он отвечает на вопросы о программе основных направлений деятельности будущего правительства; 3) Государственная Дума большинством голосов утверждает данную кандидатуру (п. «а» ч. 1 ст. 103); 4) Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ.

Законодательство определяет сроки осуществления указанных действий.

У Президента РФ есть две недели во всех ситуациях, когда возникает необходимость назначения нового Правительства РФ (вступление в должность избранного Президента РФ, отставка Правительства РФ), или одна неделя – когда назначение касается лишь Председателя Правительства РФ (отклонение кандидатуры в Государственной Думе, освобождение от должности или отставка Председателя Правительства РФ).

Государственная Дума рассматривает кандидатуру в течение одной недели.

В случаях отклонения Государственной Думой предложенных Президентом кандидатур (или той же самой кандидатуры), указанная процедура повторяется (еще два раза).

После третьего отклонения Государственной Думой предложения Президента РФ назначение происходит автоматически, без их согласия.

В таких ситуациях Президент РФ оставляет за собой право распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

2. Назначение заместителей председателя Правительства РФ: 1) назначенный Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры Заместителей; 2) кандидат на должность представляет Государственной Думе свою программу; 3) Государственная Дума большинством голосов утверждает данную кандидатуру; 4) Президент РФ назначает Заместителей Председателя Правительства РФ (при этом не имеет права отказать).

Аналогично предыдущему правилу в отношении кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ допускается трехкратное несогласие Государственной Думы. После такого несогласия назначение происходит уже Президентом РФ (ч. 4 ст. 112).

Сроки данной процедуры следующие:

– у Председателя Правительства РФ есть две недели с момента назначения в случае формирования нового состава Правительства РФ и одна неделя при возникновении вакансии на должность Заместителя Председателя РФ (либо с момента возникновения вакансии, либо с момента назначения нового Председателя Правительства РФ);

– Государственная Дума рассматривает кандидатуры в течение одной недели.

3. Назначение федеральных министров. В отношении данной категории лиц существует два порядка назначения, связаны они с теми министерствами, которые кандидаты должны будут возглавлять:

– министерства, ведающие вопросами: обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Их руководители назначаются Президентом РФ после

консультаций с Советом Федерации (п. «д¹» ст. 83 Конституции РФ). При этом в Совет Федерации направляются представления и другие материалы, характеризующие представленные кандидатуры, и рассматриваются там в течение недели (предварительное обсуждение происходит в соответствующих комитетах Совета Федерации). На заседания приглашаются кандидаты. Результаты обсуждения оформляются протоколом и направляются Президенту РФ;

– иные министерства – процедура назначения министра соответствует процедуре назначения Заместителей Председателя Правительства РФ, в том числе и в той части, где после трехкратного отклонения указанных кандидатур назначение может быть произведено Президентом РФ.

Следует отметить, что последние две стадии могут сопутствовать друг другу, а сам процесс формирования Правительства РФ может происходить как в кратчайшие сроки, так и затягиваться практически до трех месяцев. Так, истории нашего государства известны случаи, когда кандидатура Председателя Правительства РФ была поддержана Государственной Думой лишь на третьем голосовании. В апреле 1998 года Госдума трижды голосовала по поводу кандидатуры С. В. Кириенко. В сентябре того же год похожая ситуация могла повториться с В. С. Черномырдиным, однако Президент РФ в третий раз предложил другого кандидата. Конституция РФ также предусматривает право Президента РФ распустить Государственную Думу в случае, если после трехкратных отклонений кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров более одной трети должностей останутся вакантными.

Указанный выше порядок, введенный после изменения Конституции РФ в 2020 году, несколько отличается от предыдущего. Парламент страны получил больше полномочий по формированию членов Правительства РФ, тем самым усилилось взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти.

12.3. Полномочия Правительства Российской Федерации

Правительство РФ обладает широкой компетенцией, основы которой заложены в ч. 1 ст. 114 Конституции РФ и охватывают все стороны жизни общества.

Согласно ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ наделено следующими *конституционными полномочиями*:

1) бюджетные полномочия (п. «а» ч. 1 ст. 114):

- разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета;

- обеспечение исполнения федерального бюджета;

- представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета;

2) полномочия в сфере взаимодействия с иными органами власти: представление Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

3) полномочия по управлению федеральной собственностью;

4) полномочия по проведению единой политики в РФ:

- в финансовой, кредитной и денежной сфере (п. «б» ч. 1 ст. 114);

- в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды (п. «в» ч. 1 ст. 114);

5) полномочия по предоставлению государственной поддержки, по содействию, обеспечению:

- научно-технологического развития РФ, сохранение и развитие ее научного потенциала (п. «в¹» ч. 1 ст. 114);

- системы социальной защиты инвалидов (п. «в²» ч. 1 ст. 114);

- обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ (п. «д» ч. 1 ст. 114);

- законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью (п. «е» ч. 1 ст. 114);

– институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, их участия в выработке и проведении государственной политики (п. «е¹» ч. 1 ст. 114);

– добровольческой (волонтерской) деятельности (п. «е²» ч. 1 ст. 114);

– развития предпринимательства и частной инициативы (п. «е³» ч. 1 ст. 114);

– реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (п. «е⁴» ч. 1 ст. 114);

– благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранению уникального природного и биологического многообразия страны, формированию в обществе ответственного отношения к животным (п. «е⁵» ч. 1 ст. 114);

– развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры (п. «е⁶» ч. 1 ст. 114).

Конституционно установленные полномочия Правительства РФ носят социально ориентированный характер, призваны определить общие идеи взаимоотношений Правительства РФ с некоторыми органами власти, а также подчеркнуть отдельные принципы конституционно устройства государства.

Более детально указанные полномочия раскрываются в главе третьей упомянутого ранее Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹. Среди них выделяются общие полномочия, включая управленческие полномочия, а также полномочия в различных сферах общественной жизни: социальное обеспечение, защита семьи и детства, здравоохранение, трудовые отношения, экономика, бюджетная, финансовая и денежно-кредитная политика, взаимодействие с институтами гражданского общества, наука, образование и культура, охрана окружающей среды и природопользование, обеспечение законности, прав и свобод человека и граждани-

¹ Российская газета. 2020. 9 ноября.

на, борьбы с преступностью, обеспечение обороны страны и безопасности государства, внешняя политика и международные отношения, законодательная деятельность.

Правительство РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. В отношении последних Правительство РФ в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ координирует их деятельность.

Представляет интерес ст. 13 рассматриваемого закона, устанавливающая *«общие» полномочия Правительства РФ:*

- организация реализации внутренней и внешней политики РФ;

- осуществление взаимодействия органов публичной власти;

- обеспечение единства системы исполнительной власти;

- координация и контроль деятельность органов исполнительной власти;

- содействие устранению разногласий между органами исполнительной власти;

- участие в установлении единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования;

- обеспечение реализации национальных целей, национальных проектов;

- формирование федеральных целевых программ, государственных программ и общенациональных планов действий, обеспечение их реализации;

- реализация права законодательной инициативы;

- общий конституционный контроль (предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия федеральному законодательству).

Кроме того, Правительство РФ осуществляет *иные полномочия*, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ.

Правительство РФ может заключать соглашения с органами исполнительной власти субъектов РФ и в них предусматривать передачу осуществления части своих полномочий указанным органам либо, наоборот, осуществлять переданные от них дополнительные полномочия.

12.4. Отставка Правительства Российской Федерации

По общему правилу срок полномочий Правительства РФ приближен к сроку полномочий Президента РФ. В день вступления вновь избранного Президента РФ в должность Правительство РФ подготавливает распоряжение, посвященное сложению своих полномочий (ст. 116 Конституции РФ).

Вместе с тем, осознавая особенности управленческих процессов в системе исполнительной власти, авторы Конституции РФ предусмотрели возможности досрочного прекращения полномочий Правительства РФ, выражающегося в отставке.

Отставка может быть осуществлена:

1) по инициативе самого Правительства РФ (ч. 1 ст. 117). Однако в данном случае решающее слово все же остается за Президентом РФ, который либо принимает данную отставку, либо нет;

2) по решению Президента РФ (ч. 2 ст. 117). В данном случае законодательство предусматривает общие и специальные полномочия Президента РФ:

– общие связаны с управленческой деятельностью и представляют собой право Президента РФ по своему усмотрению, без указания на то причин отправить Правительство РФ в отставку;

– специальные случаи отдельно оговорены Конституцией РФ, они по-прежнему предоставляют Президенту РФ соответствующее право (иногда это право выбора между несколькими органами), но связаны с политическим конфлик-

том, недоверием между ветвями государственной власти, в котором Президент РФ должен разобраться и минимизировать негативные последствия.

Первая ситуация – Государственная Дума самостоятельно выражает недоверие Правительству РФ (ч. 3 ст. 117) большинством голосов от общего количества депутатов. В таком случае Президент РФ получает право – согласиться с указанной позицией или нет. Отставка Правительства РФ в этом случае лишь *право* Президента РФ.

Вторая ситуация является логическим продолжением первой – после несогласия Президента РФ с выраженным Государственной Думой недоверием она еще раз выносит такое же решение (при этом с момента первого решения прошло не более трех месяцев). В такой ситуации у Президента РФ уже возникает *обязанность* сменить состав одного из конфликтующих органов власти. Президент РФ либо отправляет в отставку Правительство РФ, либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Тем самым повторное выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой ставит ее саму под угрозу и вынуждает искать компромиссы с исполнительной властью.

Третья ситуация – Председатель Правительства РФ сам ставит перед Государственной Думой аналогичный вопрос о доверии (ч. 4 ст. 117), который должен быть рассмотрен в семидневный срок. В случае отказа в доверии Президент РФ вновь приобретает *право* сменить состав одного из высших органов власти – или исполнительного, или законодательного. Однако это пока право Президента РФ, которым он может и не воспользоваться.

Четвертая ситуация – Председатель Правительства РФ сам ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии повторно в течение трех месяцев и получает отказ. В данном случае право Президента РФ вновь трансформируется в *обязанность* сменить состав одного из конфликтующих органов власти. Президент РФ либо отправляет в отставку Правительство РФ, либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Правила о выражении недоверия претерпели изменения в 2020 году, были расширены и унифицированы. Они сводятся к двум вариантам: Государственная Дума выражает недоверие по собственной инициативе либо после соответствующего запроса из Правительства РФ. Каждый из вариантов дополняется повторением в течение трехмесячного срока.

Конституция РФ устанавливает также ограничения использования Государственной Думой и Правительством РФ инструмента выражения недоверия (ч. 6 ст. 117). Оно не допускается:

- в течение года после избрания Государственной Думы;
- с момента выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ до принятия окончательного решения по данному вопросу в Совете Федерации (по общему правилу это должно занимать три месяца);
- в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения;
- в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ;
- в течение года после назначения Председателя Правительства РФ, если его назначение произошло вопреки воле Государственной Думы (то есть имело место трехкратное отклонение его кандидатуры).

При этом во всех ситуациях прекращения полномочий Правительства РФ по поручению Президента РФ оно продолжает действовать до формирования нового.

В завершении указанного вопроса следует также отметить, что Конституция РФ 1993 года предусматривала неразрывную связь Правительства РФ и его Председателя. При отставке одного Председателя – все Правительство РФ также прекращало свои полномочия. В настоящий момент такого правила *не предусмотрено*. Освобождение Председателя Правительства РФ от должности либо его отставка влекут назначение нового Председателя, который не формирует новый состав Правительства РФ (ч. 1 ст. 112).

12.5. Акты Правительства Российской Федерации

Часть 1 ст. 15 Конституции РФ определяет виды актов Правительства РФ. Это постановления и распоряжения. Формулировка Основного закона страны определяет их подзаконный характер: эти документы приняты «на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента РФ».

Разграничение двух указанных видов документов происходит по основанию нормативности. Постановления Правительства РФ носят нормативный характер, распоряжения – нет, они издаются по оперативным и другим текущим вопросам.

Регламент Правительства РФ детализирует порядок внесения проектов актов: уточняет особенности содержания пояснительных документов к ним, правила о предварительном согласовании с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и др. Регламент также определяет, что подготовка к рассмотрению в Правительстве РФ указанных актов осуществляется Аппаратом Правительства РФ, который составляет экспертное заключение. Указанные материалы рассматриваются Руководителем Аппарата и выносятся на заседание Правительства РФ. Принятые Акты Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ.

Особенности вступления в силу актов Правительства РФ определены Указом Президента РФ¹. Указанные документы подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней с момента подписания. Акты Правительства РФ по следующим вопросам вступают в силу по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования:

– права, свободы и обязанности человека и гражданина,

¹ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22, ст. 2663.

– правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций.

Иные акты вступают в силу со дня их подписания, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в РФ, но могут быть обжалованы в суд, а также отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) в случае их противоречия Конституции РФ, а также нормативным правовым актам, обладающим в системе российского права большей юридической силой, нежели акты Правительства РФ.

12.6. Система и структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации

Часть 1 ст. 112 Конституции РФ устанавливает обязанность Председателя Правительства РФ представлять Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, рассматриваемый во втором параграфе порядок формирования высшего органа исполнительной власти следует дополнить еще одним этапом, описанным ниже, переименовав этот порядок в процедуру формирования всей системы исполнительной власти на федеральном уровне.

Причем структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Президенту РФ в течение недели, тогда как на выбор федеральных министров отводится две. Именно указанная структура позволяет сформировать представление о необходимых министрах, то есть о вакантных должностях, и уже на следующем этапе подбирать на них кандидатуры.

Таким образом, Президент РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти и вносит в нее изменения. Отправной точкой в рассмотрении вопроса о системе и структуре федеральных органов исполнительной вла-

сти должен стать одноименный Указ Президента РФ¹, который позволяет разграничить две эти категории.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Различия их проходят в соответствии с осуществляемыми функциями:

- **федеральное министерство** осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности;

- **федеральная служба (служба)** – функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности;

- **федеральное агентство** – функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору, в установленной сфере деятельности.

Детализирует данный указ и содержание указанных функций.

Разграничив федеральные органы исполнительной власти в соответствии с выполняемыми функциями, рассматриваемый правовой акт ввел также различия между ними в связи с подчиненностью. На первом уровне данное различие связано с тем органов власти или должностным лицом, который осуществляет руководство этим органом. Так, руководство деятельностью части из них осуществляет Президент РФ, а другой части – Правительство РФ.

Президент РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами: обороны, безо-

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11, ст. 945.

пасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, другими вопросами в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ руководит деятельностью иных федеральных органов исполнительной власти. Более того, структура федеральных органов исполнительной власти предполагает возможность двухуровневого подчинения по подведомственности. Ряд федеральных служб и агентств могут непосредственно находиться под руководством указанных ранее субъектов (например, Федеральная служба безопасности РФ – под руководством Президента РФ, Федеральная антимонопольная служба – под руководством Правительства РФ), а другие подведомственны федеральным министерствам (так, Федеральная служба по труду и занятости подведомственна Министерству труда и социальной защиты РФ).

Указанная структура утверждается самостоятельным Указом Президента РФ от 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и является весьма динамичной. В настоящий момент сама структура утверждена актом от 21 января 2020 года № 21¹ уже в пятой своей редакции, однако несколько документов с аналогичными наименованиями прошлых лет по-прежнему являются действующими в отдельных положениях.

Федеральным законодательством установлены отдельные полномочия Президента РФ и Правительства РФ в отношении федеральных органов исполнительной власти:

1) по представлению Председателя Правительства РФ Президент РФ:

– утверждает положения о федеральных органах исполнительной власти;

– устанавливает предельную численность работников их аппаратов, аппаратов их территориальных органов, а также размер бюджетных ассигнований на содержание таких аппа-

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 4, ст. 346.

ратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

– устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

2) Правительство РФ осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, а в отношении федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, реализует следующие полномочия, аналогичные полномочия Президента РФ, а также назначает на должность и освобождает от должности заместителей руководителей этих федеральных органов исполнительной власти.

ЛЕКЦИЯ 13. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

13.1. Понятие и принципы осуществления судебной власти в Российской Федерации.

13.2. Судебная система Российской Федерации.

13.3. Конституционный Суд Российской Федерации.

13.4. Верховный Суд Российской Федерации.

13.5. Правовой статус судей в Российской Федерации.

13.6. Органы судейского сообщества.

13.1. Понятие и принципы осуществления судебной власти в Российской Федерации

Конституция РФ (ст. 10) исходит из необходимости разделения трех ветвей государственной власти. Если основной функцией органов законодательной власти является принятие законов, исполнительной власти – организация их исполнения, то основная функция органов судебной власти – отправление правосудия. В рамках принципа разделения властей идея отделения судебной власти от исполнительной и законодательной нашла свое выражение в четком выделении самостоятельной гл. 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура».

Судебная власть – самостоятельный вид государственной власти РФ, охватывающий специальную систему органов, функция которых – осуществляемое от имени государства правосудие.

Правосудие – оценка различных действий, актов, бездействия на предмет их соответствия закону, отраженная в судебном решении, принимаемом по определенной форме су-

допроизводства и являющемся общеобязательным¹. М. С. Строгович практически сто лет назад отмечал, что правосудие – это «старинный термин, который обозначает особую государственную функцию, осуществляемую особым органом государства – судом... Осуществлять правосудие – значит судить о праве, то есть о применении права (закона) к отдельному факту, отношению»².

Назначение судебной власти – защита прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя РФ, обеспечение соответствия актов законодательной и исполнительной власти Конституции РФ, соблюдение законности и справедливости при исполнении и соблюдении законов, а также иных нормативных актов.

Характерными *свойствами судебной власти* являются самостоятельность, исключительность, подзаконность и полнота. Эти качества нашли свое выражение в нормах Конституции РФ.

Судебной ветви власти посвящена глава седьмая Конституции РФ (за исключением ст. 129 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³). Но и в иных главах встречаются указания на суды и правосудие. Среди них:

- ст. 10, устанавливающая разделение властей;
- ст. 11, относящая суды к органам, осуществляющим государственную власть в РФ;
- ст. 19, провозглашающая равенство перед судом;
- ст. 20, 22, 23, 25, 32, 35, допускающие ограничения отдельных прав и свобод человека только при наличии судебного решения;
- ст. 46–52, устанавливающие, в том числе гарантии судебной защиты прав человека;

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. Москва, 2006. Т. 2. С. 592.

² Строгович М. С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. Москва, 1939. С. 19.

³ Российская газета. 1995. 25 ноября.

– ст. 71–72, относящие установление системы судебной власти и судоустройства к исключительному ведению РФ, а кадры судебных органов – к совместному ведению;

– ст. 82, определяющая необходимость присутствия судей Конституционного Суда РФ при принесении присяги вновь избранным Президентом РФ;

– ст. 83, 102, устанавливающие полномочия Президента РФ и Государственной Думы по назначению судей и прекращению их полномочий;

– ст. 85, гарантирующая возможность судебного разрешения спора между федеральными и региональными органами публичной власти;

– ст. 93, указывающая на порядок участия высших судебных органов РФ в процедуре отрешения от должности Президента РФ и процедуре лишения неприкосновенности бывшего Президента РФ;

– ст. 104, предоставляющая высшим судебным органам право законодательной инициативы;

– ст. 107, 108, регламентирующие возможное участие Конституционного Суда РФ в законотворческом процессе на стадии подписания закона Президентом РФ;

– ст. 133, гарантирующая судебную защиту местного самоуправления.

Организация и порядок деятельности органов судебной власти основывается на следующих конституционных принципах:

1. Осуществление правосудия только судом. Суд является единственным органом, уполномоченным осуществлять правосудие как особую функцию государственной власти (ч. 1 ст. 118 Конституции РФ). Никакие другие государственные структуры власти не вправе осуществлять функции судебных органов.

2. Законность. Этот принцип является базовым для деятельности судов, как и всех государственных органов. Все суды обязаны неукоснительно соблюдать Конституцию РФ и законы, которые регламентируют организацию и порядок их деятельности.

3. *Независимость судей и их подчиненность только Конституции РФ и федеральному закону.* Указанный принцип закреплен в ч. 1 ст. 120 Конституции РФ. Суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции РФ и закону. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции РФ иному нормативному правовому акту, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу, что подтверждено и Конституционным Судом РФ¹.

4. *Состязательность и равноправие сторон.* В части 3 ст. 123 Конституции РФ устанавливается, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Это означает, что обвинение отделено от суда, решающего дело. Обвинение и защита осуществляются сторонами, наделенными равными правами. Участники судебного разбирательства пользуются равными правами, ни одна из сторон не поставлена законом в преимущественное положение перед другой.

5. *Коллегиальность.* Указанный принцип деятельности судов способствует всестороннему, полному и объективному судебному разбирательству. В то же время в отдельных случаях, установленных законом, возможно единоличное рассмотрение дел в суде. В соответствии с ч. 4 ст. 123 Конституции РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

6. *Гласность в деятельности судебной системы.* В соответствии с ч. 1 ст. 123 Конституции РФ разбирательство дел во всех судах – открытое. Каждый может свободно войти в

¹ По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. Г. Жукова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2017 года № 37-П // Российская газета. 2017. 14 декабря.

зал судебного заседания и находиться в нем во время слушания дела. В то же время допускается рассмотрение дел в закрытом заседании, но только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Эти принципы находят свою конкретизацию в отраслевом уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном законодательстве и др.

Организационно судебная власть в России представлена в виде системы всех судов, осуществляющих свою власть посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства, имеющих общие задачи, организованных и действующих на единых демократических началах, связанных между собой отношениями по осуществлению правосудия.

13.2. Судебная система Российской Федерации

Термин «суды» употребляется в нескольких значениях: суд как орган судебной власти, суд как система (совокупность) судебных органов и суд как осуществление правосудия по конкретному делу. Применительно к рассматриваемому вопросу под судом понимается орган судебной власти.

Следовательно, под *судебной системой* следует понимать совокупность всех судов РФ. В соответствии с Конституцией РФ (п. «о» ст. 71) ее построение относится к ведению Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 118 Конституции РФ судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Конституция РФ закрепляет, что судебную систему РФ составляют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов РФ. Дальнейшее уточнение данной системы происходит в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 года

№ 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹. Он устанавливает соподчиненность звеньев судебной системы, перечень федеральных судов и региональных судов, их полномочия и структуру.

Кроме того, деятельность российских судов регулируется следующими нормативными правовыми актами:

– Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»²;

– Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»³;

– Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах Российской Федерации»⁴;

– Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵;

– Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»⁶;

– Федеральным законом от 10 февраля 1999 года № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации»⁷;

– Федеральным законом от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»⁸;

– Федеральным законом от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»⁹;

– Законом РФ от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹.

¹ Российская газета. 1997. 6 января.

² Там же. 2011. 11 февраля.

³ Собрание законодательства РФ. 1999. № 26, ст. 3170.

⁴ Там же. 1995. № 18, ст. 1589.

⁵ Там же. 1994. № 13, ст. 1447.

⁶ Там же. 2014. № 6, ст. 550.

⁷ Там же. 1999. № 7, ст. 877.

⁸ Там же. 2002. № 11, ст. 1022.

⁹ Там же. 1998. № 51, ст. 6270.

Рассмотрим более подробно *судебную систему*. Ее составляют:

1) *Конституционный Суд РФ* (рассматривается в следующем вопросе);

2) *Верховный Суд РФ* (рассматривается в следующем вопросе);

3) *Федеральные суды общей юрисдикции*:

– кассационные суды общей юрисдикции действуют в пределах территории соответствующего судебного кассационного округа, которых в России установлено девять. Они рассматривают дела по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу судебные акты;

– апелляционные суды общей юрисдикции также действуют в пределах округов. Однако апелляционных округов всего пять. Эти суды рассматривают дела по жалобам, представлениям на судебные акты верховного суда субъекта Федерации, принятые ими в качестве суда первой инстанции и не вступившие в законную силу;

– верховные суды субъектов РФ рассматривают дела в качестве суда первой и апелляционной инстанций. Эти суды являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам того же субъекта Федерации;

– районные суды (в том числе городские суды, межрайонные суды) действуют в судебном районе, территория которого охватывает территорию одного района, города или иной соответствующей им административно-территориальной единицы субъекта Федерации. Эти суды рассматривают: все уголовные, гражданские и административные дела в качестве суда первой инстанции; дела об административных правонарушениях; апелляционные жалобы, представления на решения мировых судей, действующих на территории соответствующего судебного района;

– военные суды осуществляют судебную власть в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формиро-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792.

ваниях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Эти суды представлены кассационным, апелляционным, окружными (флотскими) и гарнизонными военными судами, создаваемыми по территориальному принципу по месту дислокации воинских частей и учреждений. В составе Верховного Суда РФ создана судебная коллегия по делам военнослужащих, которая является вышестоящей судебной инстанцией в системе указанных судов;

– специализированные суды общей юрисдикции могут создаваться на основании федерального закона.

Все перечисленные выше суды рассматривают дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

Суды наделены правом обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле;

4) мировые судьи субъектов РФ.

Система судов общей юрисдикции складывается из двух уровней: федерального и регионального. Ранее к числу региональных судов были отнесены Конституционный (уставные) суды субъектов Федерации. Их создание являлось правом субъекта Федерации, которое к 2020 году реализовывалось лишь в пятнадцати субъектах. В этом же году было принято решение об упразднении указанных судов до 1 января 2023 года.

Таким образом, единственной категорией региональных судов остались мировые судьи. Они осуществляют свою деятельность в пределах судебного района на судебных участках. Их количество, равно как и число самих судей, определяется федеральным законом, а судебные участки формируются законом субъекта Федерации из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тысяч человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тысяч человек создается один судебный участок.

В соответствии с действующим Федеральным законом от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ¹, например, в Республике Башкортостан определено 215 мировых судей и соответствующее количество судебных участков, в Республике Татарстан (Татарстан) – 190, в Чувашской Республике (Чувашия) – 68, во Владимирской области – 75, в Нижегородской области – 179, в Тюменской области – 74, в Ульяновской области – 71, в городах федерального значения: Москва – 471, Санкт-Петербург – 211, Севастополь – 21. Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов РФ.

В соответствии с законом мировые судьи могут как назначаться, так и избираться законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации либо населением соответствующего судебного участка. Однако последний вариант на практике не используется.

Срок полномочий мирового судьи при первом назначении (избрании) составляет три года, при повторном – не установлен, ограничивается лишь предельным возрастом пребывания в должности мирового судьи (70 лет);

5) *арбитражные суды* осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров. К их числу относятся:

- арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды) функционируют в десяти специально созданных округах;

- арбитражные апелляционные суды создаются в количестве двух в каждом из указанных выше округов, за исключением Центрального (в 2014 году в нем был сформирован третий – для арбитражных судов Республики Крым и Севастополя);

- арбитражные суды первой инстанции в субъектах Федерации;

- специализированные арбитражные суды. Примером такого суда в настоящий момент является Суд по интеллектуальным правам.

¹ См.: Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 1, ст. 1.

Часть 3 ст. 118 Конституции РФ *запрещает образование чрезвычайных судов*. Этот запрет означает, что никто не может быть лишен права рассмотрения его дела в суде и судьей, к ведению которых оно отнесено законом (ч. 1 ст. 117 Конституции РФ).

Совокупность всех вышеуказанных судов РФ связана единством задач по отправлению правосудия и процессуальной формой функционирования.

13.3. Конституционный Суд Российской Федерации

Конституционный Суд РФ – один из высших федеральных органов судебной власти. Конституционный Суд РФ – высший судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Деятельность Конституционного Суда РФ определяется Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом РФ от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ состоит из 11 судей, назначаемых Советом Федерации по представлению Президента РФ. Кандидатуры на должность судей Конституционного Суда РФ, представленные Президентом РФ, предварительно обсуждаются на заседаниях соответствующих комитетов и комиссий Совета Федерации, а уже затем на заседании Совета Федерации. Каждый судья Конституционного Суда РФ назначается в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа сенаторов РФ.

Требования к судье Конституционного Суда РФ:

- гражданство РФ;
- возраст от 40 лет;

- безупречная репутация;
- высшее юридическое образование;
- стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет;
- признанная высокая квалификация в области права;
- постоянное проживание в РФ;
- отсутствие гражданства иностранного государства либо документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

При вступлении в должность Судья Конституционного Суда РФ приносит присягу.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком. Предельный возраст для пребывания в должности судьи – 70 лет (для заместителя Председателя Суда – 76 лет). Правило не распространяется на Председателя Суда. При этом на должность Председателя и его Заместителя лица назначаются сроком на шесть лет, но с возможностью переизбрания.

В законе предусматриваются гарантии независимости судей: правовые, организационные и материальные. Кроме того, действует Указ Президента РФ от 7 февраля 2000 года № 306 «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и о предоставлении государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда Российской Федерации и членам их семей»¹, которым были предоставлены дополнительные материальные и другие гарантии судьям Конституционного Суда РФ для независимого и полного осуществления конституционного судопроизводства.

Конституционный Суд РФ в своих заседаниях рассматривает вопросы, вытекающие из его компетенции. К ней относятся:

1. *Разрешение дел о соответствии Конституции РФ:*

- федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;
- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопро-

¹ Собрание законодательства РФ. 2000. № 7, ст. 795.

сам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти 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.

Запросы о рассмотрении указанных актов направляются Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, одной пятой сенаторов РФ или депутатов Государственной Думы, Правительством РФ, Верховным Судом РФ, органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

2. Разрешение споров о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;

- между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

- между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Ходатайства о рассмотрении указанных споров направляют Президент РФ, любой из участвующих в споре органов.

3. Проверка конституционности законов и иных нормативных актов федерального и регионального уровня (по предметам совместного ведения):

- примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты (по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан);

- подлежащих применению в конкретном деле (по запросам судов).

4. Толкование Конституции РФ.

Запросы о толковании направляются Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ, органами законодательной власти субъектов РФ.

5. Предварительный конституционный контроль, проверка конституционности:

- проектов законов до их подписания Президентом РФ (по его запросу);

– законов субъекта РФ до их обнародования (также по запросу Президента РФ).

6. *Разрешение вопросов о возможности исполнения решений межгосударственных органов*, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, либо если это решение противоречит основам публичного правапорядка РФ.

В соответствии с ч. 6 ст. 125 Конституции РФ акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Если международные договоры будут признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ, то они не подлежат введению в действие и применению.

Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, решает только вопросы права.

Конституционному Суду РФ также принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ).

13.4. Верховный Суд Российской Федерации

Конституция РФ содержит общие положения об организации и деятельности всех высших органов государственной власти. Не обходит она вниманием и Верховный Суд РФ. Статья 126 Конституции РФ определяет его как высший судебный орган по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным делам, административным делам, иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам.

Кроме того, Конституция РФ наделяет Верховный Суд РФ полномочиями в сфере судебного надзора за дея-

тельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также предоставляет возможность давать разъяснения по вопросам судебной практики.

Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» уточняет эти полномочия, а также конкретизирует порядок его формирования и особенности внутренней организации деятельности.

Верховный Суд РФ состоит из 170 судей, которые назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ.

Организационная и управленческая работа в Верховном Суде РФ возложена на Председателя РФ, который осуществляет ее наряду со своими непосредственными судебными функциями.

Председатель Верховного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Для назначения на должность требуется также наличие положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ.

Срок полномочий, на который назначается это лицо, — шесть лет. При этом ограничений по количеству сроков не установлено. Для правила о предельном возрасте пребывания в должности судьи в отношении Председателя Верховного Суда РФ также сделано исключение.

Верховный Суд РФ включает в себя:

1. Пленум Верховного Суда РФ, состоящий из всех членов этого суда. В ходе заседаний большинством от числа присутствующих принимаются постановления Пленума по различным вопросам, в том числе конституционным:

- рассмотрение материалов анализа и обобщения судебной практики;

- дача судам разъяснения по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства РФ;

- решение вопросов реализации права законодательной инициативы;

- обращение с запросами в Конституционный Суд РФ;
- утверждение составов судебных коллегий;
- утверждение количественного и персонального состава президиума кассационного суда общей юрисдикции, кассационного военного суда, апелляционного суда общей юрисдикции, апелляционного военного суда, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, арбитражного суда субъекта РФ, Суда по интеллектуальным правам;
- утверждение Регламента Верховного Суда РФ.

2. Президиум Верховного Суда РФ состоит из 13 судей (данное число устанавливается внутренним регламентом суда¹). Часть из них включена в его состав по должности – это Председатель Верховного Суда и его заместители, остальные – утверждаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основанному на предложении Председателя Верховного Суда РФ.

Президиум Верховного Суда РФ проверяет в порядке надзора, в порядке возобновления производства по новым или вновь открывшимся обстоятельствам вступившие в силу судебные акты, анализирует судебную практику (может обратиться в Конституционный Суд РФ), а также решает различные организационные вопросы (например, обеспечивает координацию деятельности судебных коллегий).

3. Судебные коллегии:

- апелляционная коллегия;
- по административным делам;
- по гражданским делам;
- по уголовным делам;
- по экономическим спорам;
- по делам военнослужащих.

¹ Об утверждении Регламента Верховного Суда Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 августа 2014 года № 2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 10.

Все указанные структурные элементы Верховного Суда РФ занимаются рассмотрением дел в качестве различных судебных инстанций. Кроме того, они обобщают судебную практику и наделены правом обращаться в Конституционный Суд РФ.

4. Дисциплинарная коллегия рассматривает дела по жалобам на отдельные решения Высшей квалификационной коллегии судей.

Следует отметить, что наряду с полномочиями, связанными с реализацией правосудия, Верховный Суд РФ наделен и иными конституционно значимыми полномочиями. Он:

- обращается в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности нормативных правовых актов и договоров, а также с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в деле;

- выносит заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления при отрешении его от должности;

- принимает заключение о наличии в действиях Генерального прокурора РФ, Председателя Следственного комитета РФ признаков преступления для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении указанных лиц (привлечении их в качестве обвиняемых);

- разрешает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с международными договорами РФ;

- публикует судебные акты Верховного Суда РФ;

- осуществляет иные полномочия, предусмотренные законом.

В Верховном Суде РФ действуют органы судейского сообщества: общее собрание судей и Совет судей. Для организационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции при Верховном Суде РФ функционирует Судебный департамент¹.

¹ О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации: федеральный закон от 8 января 1998 года № 7-ФЗ // Российская газета. 1998. 14 января.

13.5. Правовой статус судей в Российской Федерации

Судебная власть в РФ принадлежит только судам в лице судей и привлекаемых в установленных законом случаях к осуществлению правосудия представителей народа. Конституция РФ (ст. 119) и федеральное законодательство устанавливают *требования к лицам, претендующим на должность судьи:*

- гражданство РФ;
- дееспособность;
- возраст от 25 лет (для различных судов установлены еще более высокие критерии по возрасту);
- высшее юридическое образование;
- стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет;
- постоянное проживание в РФ;
- отсутствие гражданства иностранного государства либо документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;
- отсутствие счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ;
- отсутствие когда-либо судимости либо фактов прекращения уголовного преследования в отношении лица по реабилитирующим основаниям;
- отсутствие в биографии факта нахождения на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;
- отсутствие иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

Критерии возраста и стажа работы в юридической профессии различаются для разных судов:

- Конституционный Суд РФ – возраст 40 лет, стаж – не менее 15 лет;
- Верховный Суд РФ – возраст 35 лет, стаж – не менее десяти лет;

– кассационный и апелляционный суды общей юрисдикции, верховный суд субъекта Федерации, военные суды (кроме гарнизонного), арбитражный суд округа, арбитражный апелляционный суд, специализированный арбитражный суд – возраст 30 лет, стаж – не менее семи лет;

– арбитражный суд субъекта РФ, районный суд, гарнизонный военный суд, мировой судья – возраст 25 лет, стаж – не менее пяти лет.

В стаж работы в области юриспруденции, необходимый для назначения на должность судьи, включается время работы:

1) на требующих высшего юридического образования государственных должностях РФ, государственных должностях субъектов РФ, должностях государственной службы, муниципальных должностях;

2) в качестве преподавателя юридических дисциплин по профессиональным образовательным программам, в качестве адвоката или нотариуса.

Судья считается вступившим в должность с момента принесения им присяги, а при вступлении в должность судьи лица, ранее приносившего присягу, – со дня его назначения (избрания) на должность судьи.

Все судьи в России обладают единым статусом, включающим в себя права и обязанности, гарантии, ограничения и запреты.

Судья *обязан* неукоснительно соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Мировые судьи *обязаны* также соблюдать конституцию (устав) субъекта РФ и законы субъекта РФ. Судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях *должен избегать* всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. В случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, *обязан* заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации.

Законом¹ (ст. 3) установлен перечень ограничений и запретов для лиц, являющихся судьями. Эти *ограничения* направлены на обеспечение независимости судей, предусмотренной ст. 120 Конституции РФ, а также поддержание авторитета судебной власти в глазах общественности. Итак, *судья не вправе*:

1) замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром;

2) принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности;

3) публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям;

4) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;

5) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать исполнению обязанностей судьи и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании;

– открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

– иметь гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

6) быть поверенным или представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц;

¹ О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26 июня 1992 года № 3132-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792.

7) допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;

8) использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;

10) получать в связи с осуществлением полномочий судьи не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц;

11) принимать без разрешения соответствующей квалификационной коллегии судей почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

12) выезжать в служебные командировки за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ;

13) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов, действующих на территории РФ иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством РФ;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.

Часть 1 ст. 120 Конституции РФ закрепляет принцип независимости судей: *судьи подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону.*

Независимость судей обеспечивается и другими *правами и гарантиями*:

- несменяемость судей, особый порядок прекращения или приостановления полномочий (ст. 121 Конституции РФ);
- неприкосновенность судей и возможность привлечения к уголовной ответственности в порядке, определенном федеральным законом (ст. 122 Конституции РФ);
- финансирование судов только из федерального бюджета (ст. 124 Конституции РФ);
- недопустимость вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия;
- установленный порядок приостановления и прекращения полномочий судьи;
- право судьи на отставку;
- система органов судейского сообщества;
- предоставление судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу;
- право на хранение и ношение служебного огнестрельного оружия.

Гарантии независимости судьи, включая меры его правовой защиты, материального и социального обеспечения, распространяются на всех судей в России и не могут быть отменены и снижены иными нормативными актами РФ и субъектов.

Судья, члены его семьи и их имущество находятся под особой защитой государства. Органы внутренних дел обязаны принять необходимые меры к обеспечению безопасности судьи, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества, если от судьи поступит соответствующее заявление.

Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его органы в субъектах РФ осуществляют меры по созданию условий, необходимых для судебной деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также по ее кадровому, организационному и ресурсному обеспечению.

Отставкой судьи по смыслу рассматриваемых положений закона признается почетный уход или почетное удаление судьи с должности. За лицом, пребывающим в отставке, со-

храняются звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому сообществу. Каждый судья имеет право на отставку по собственному желанию независимо от возраста.

Полномочия судьи федерального суда не ограничены определенным сроком. Вместе с тем законодательство устанавливает предельный возраст пребывания в должности судьи – 70 лет (но из данного правила возможны исключения).

Мировой судья в первый раз назначается (избирается) на должность сроком на три года. При повторном назначении (избрании) на должность мировой судья назначается (избирается) на соответствующую должность без ограничения срока полномочий. Предельный возраст пребывания в должности мирового судьи – 70 лет.

Полномочия судьи прекращаются по следующим основаниям:

- 1) письменное заявление судьи об отставке;
- 2) неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;
- 3) письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;
- 4) достижение судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечение срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком;
- 5) прекращение гражданства РФ, приобретение гражданства (подданства) иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;
- 6) нарушение судьей, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

7) занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи;

8) избрание судьи Президентом РФ, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ иного представительного органа публичной власти, а также главой муниципального образования или выборным должностным лицом местного самоуправления;

9) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

10) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;

11) смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;

12) отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда, а также если судья оказывается состоящим в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда;

13) совершение судьей дисциплинарного проступка, за который решением квалификационной коллегии судей на судью наложено дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

Кроме этого, полномочия Председателя, заместителя и судей Конституционного Суда РФ, Председателя, заместителей и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных судов общей юрисдикции, апелляционных судов общей юрисдикции, кассационного военного суда, апелляционного военного суда, арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, Суда по интеллектуальным правам могут быть прекращены Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ в следующих случаях:

1) совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи;

2) несоблюдение требований, ограничений и запретов, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

3) прекращение гражданства РФ, приобретение гражданства (подданства) иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

4) нарушение судьей, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

5) занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи;

6) в иных случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами.

Отставкой судьи, в соответствии с Законом РФ от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», признается почетный уход или почетное удаление судьи с должности. За лицом, пребывающим в отставке, сохраняются звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому сообществу. Каждый судья имеет право на отставку по собственному желанию независимо от возраста.

Следует отметить, что особенности правового положения некоторых категорий судей, включая судей военных судов, определяются законами.

Кроме того, судьям в зависимости от занимаемой должности, стажа работы в должности судьи и иных предусмотренных законом обстоятельств присваиваются квалификационные классы. Они, однако, не означают изменение статуса судьи относительно других судей в России.

13.6. Органы судейского сообщества

Судейское сообщество образуют судьи всех судов судебной системы РФ. Для выражения их интересов создаются органы судейского сообщества, которые:

- содействуют совершенствованию судебной системы и судопроизводства;
- защищают права и законные интересы судей;
- участвуют в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности;
- утверждают авторитет судебной власти;
- обеспечивают выполнение судьями требований судейской этики.

В *системе органов судейского сообщества* выделяют четыре организационные формы, каждая из которых находит отражение на нескольких уровнях: федеральном, региональном и даже на уровне отдельного суда. Рассмотрим их подробнее.

1. Всероссийский съезд судей, конференции судей субъектов РФ.

Всероссийский съезд судей, высший орган судейского сообщества:

- принимает решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества (за исключением вопросов квалификационных коллегий и экзаменационных комиссий);
- утверждает кодекс судейской этики;
- утверждает акты, регулирующие деятельность судейского сообщества.

Этот орган собирается раз в четыре года в составе установленного законом количества делегатов от различных судов судебной системы РФ.

Те же задачи, но для судов, действующих на территории субъекта РФ, выполняет конференция судей субъекта. Но собирается она чаще, не реже одного раза в год.

2. Совет судей РФ, советы судей субъектов РФ, общие собрания судей судов.

Советы судей являются избираемыми органами судейского сообщества. Их члены избираются соответственно Всероссийским съездом либо конференцией в субъекте. Рабочим органом данных советов является Президиум.

Собираются эти органы чаще (минимум два раза в год) в промежутках между съездами (конференциями) для решения аналогичных вопросов. Кроме того, советы судей каждый для своей территории:

- созывают съезд (конференцию) судей;
- избирают судей в состав квалификационной коллегии судей;
- избирают членов экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи;
- изучают, обобщают и распространяют опыт работы органов судейского сообщества, разрабатывают рекомендации по совершенствованию их деятельности;
- осуществляют иные полномочия в соответствии с законом.

Схожие по предназначению локальные задачи решает *общее собрание судей*, проводимое не реже чем один раз в год, которое может избрать также совет судей данного суда. На таких собраниях обсуждают вопросы, связанные с совершенствованием организации работы суда, выражением законных интересов судей.

3. *Высшая квалификационная коллегия судей РФ, квалификационные коллегии судей субъектов РФ* рассматривают каждая на своем уровне различные кадровые вопросы судебной системы: от представления Президенту РФ заключений по кандидатурам на должность Председателя Верховного Суда РФ до регулярной квалификационной аттестации судей соответствующих судов. Они же налагают дисциплинарные взыскания на судей соответствующих судов.

4. *Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи, экзаменационные комиссии субъектов РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи* принимают экзамены у кандидата на должность судьи соответствующего суда. Высшая экзаме-

национная комиссия осуществляет общее и методическое руководство экзаменационными комиссиями субъектов РФ.

Органы судейского сообщества осуществляют свою деятельность коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность. Для дополнительного общественного контроля в состав квалификационных коллегий и экзаменационных комиссий включаются представители общественности.

ЛЕКЦИЯ 14. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

14.1. Понятие национальной безопасности Российской Федерации.

14.2. Этапы развития стратегического планирования в России.

14.3. Система национальной безопасности Российской Федерации.

14.4. Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

14.5. Субъекты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

14.6. Система правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

14.1. Понятие национальной безопасности Российской Федерации

Понятие «национальная безопасность» является разновидностью более общей категории – безопасность. О проблемах безопасности люди задумались еще на заре своей истории. На ранних стадиях существования опасность угрожала, прежде всего, со стороны природных явлений, опасных животных, неурожая и т. п. По мере развития человечества актуальной стала также защита от опасностей, создаваемых самим человеком.

Современные представления о феномене безопасности разнообразны. Однако среди множества существующих подходов к определению рассматриваемой категории самым распространенным следует признать подход, в соответствии с которым безопасность понимается как *состояние защищен-*

ности. Одной из основных причин распространенности данного подхода является генезис самого явления и его понимания. Таким образом:

– **безопасность** – есть состояние защищенности объекта от различных угроз (реальных, потенциальных, внутренних, внешних и др.), обеспечивающее его устойчивое существование и развитие. Заметим, что без развития объекта обеспечения даже в условиях его устойчивого существования нельзя говорить о полноценном состоянии защищенности – безопасности объекта. Отсутствие развития ведет к стагнации, росту напряженности, геометрическому росту угроз и в итоге «гибели» объекта. Указанное справедливо и для всех производных от феномена безопасности, в том числе и национальной безопасности России;

– **обеспечение безопасности** – всевозможная деятельность по достижению и поддержанию указанного состояния защищенности объекта;

– **условия безопасности** – совокупность различных условий и факторов (экономических, политических, экологических, информационных и иных), способствующих достижению и поддержанию указанного состояния защищенности объекта;

– **угрозы безопасности** – совокупность различных условий и факторов (экономических, политических, экологических, информационных и иных), способствующих и создающих опасность и наносящие ущерб равновесному состоянию объекта, дестабилизирующие его¹.

Разновидностью общей категории безопасности выступает национальная безопасность, прочно вошедшая в лексикон и жизнь современного общества. Термин «национальная безопасность» американского происхождения, поэтому на Западе используется не в смысле безопасности конкретной национальности, а в смысле безопасности всей страны. Этот термин был впервые использован в 1904 году в послании

¹ См. подробнее: *Трусов Н. А.* Методологические акценты понимания феномена национальной безопасности России // *Марийский юридический вестник.* 2016. № 3 (18). С. 28–33.

Президента США Теодора Рузвельта Конгрессу США, в котором он обосновывал захват зоны Панамского канала интересами национальной безопасности¹.

На ранних этапах развития национальная безопасность рассматривалась в основном как проблема обеспечения военной безопасности, однако с принятием Закона США от 26 июля 1947 года «О национальной безопасности» соответствующее определение интегрировало вопросы внутренней, внешней и военной политики. Впоследствии усилиями западных политологов в понятие национальной безопасности стало вкладываться более широкое содержание, суть которого сводится к способности защитить национальные ценности и интересы в конкретных внешних и внутренних условиях².

В СССР термин «национальная безопасность» не получил распространения в законодательстве, прежде всего, «в силу иного содержания, вкладываемого в понятия “нация” и “национальное”».

Термин «национальная безопасность» в правовом пространстве современной России появился в 1995 году, но само понятие было впервые сформулировано лишь в 1997 году в «Концепции национальной безопасности», утвержденной Президентом РФ³.

В настоящее время легальное определение понятия «национальная безопасность» закреплено в п. 5 Стратегии национальной безопасности РФ от 2 июля 2021 года⁴:

¹ См.: Экономическая и национальная безопасность: учебник / под ред. Е. А. Олейникова. Москва, 2004. С. 20.

² См.: *Петровский В.* Доктрина «Национальной безопасности» в глобальной стратегии США. Москва, 1980. С. 15.

³ См.: Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1300 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 52, ст. 5909; О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 10 января 2000 года № 24 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2, ст. 170.

⁴ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27, ч. 2, ст. 5351.

– **национальная безопасность России** – состояние защищенности национальных интересов РФ от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны;

– **национальные интересы России** – объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии;

– **угроза национальной безопасности** – совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность причинения ущерба национальным интересам России.

14.2. Этапы развития стратегического планирования в России

Стратегическое планирование в России имеет продолжительную историю своего становления и развития¹.

Основы теории стратегического планирования были сформированы в Советской России еще в 20-е годы прошлого столетия. Теоретической базой для них послужили идеи марксизма о необходимости планомерного руководства хозяйственными системами, достигшими высокого уровня обобществления в целях обеспечения пропорционального развития экономики².

¹ См.: *Трусов Н. А.* Стратегическое планирование в России: история становления, критика, последствия, состояние // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 40–48; *Трусов Н. А.* Стратегическое планирование в России: история становления, критика, последствия, состояние (часть II) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 4 (60). С. 83–89.

² *Ушакова О. А.* Развитие стратегического планирования в мировой и российской практике // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 6 (167) С. 241.

Советское планирование началось с отраслевых годовых планов, а в декабре 1920 года на расширенном заседании Комиссии ГОЭЛРО был утвержден первый перспективный план развития экономики страны, принятый и реализованный в России после революции, – Государственный план электрификации России. «В последующем, основное место в перспективном планировании заняли пятилетние планы»¹. Наряду с этим разрабатывались также годовые планы, где предусматривалась необходимая конкретизация заданий пятилетнего плана с учетом развития экономики. Кроме того, разрабатывались десятилетние планы, отражавшие ключевые направления экономического, научно-технического и социального развития.

С начала 90-х годов в СССР разработка пятилетних планов, а затем в постсоветских странах была прекращена. Причина понятна. Влюбленные в североамериканскую мечту и западноевропейский образ жизни и внезапно ставшие отрицать советский опыт государственного строительства, власти нового российского государства верили, что «рынок решит все». На деле же оказалось, что без элементов планирования даже «всемогущая» западная рыночная экономика обойтись не может.

История становления стратегического планирования в современной России берет свое начало с момента образования современного Российского государства, то есть с 25 декабря 1991 года. И этот первый этап, скорее, можно назвать этапом регионального планирования. Дело в том, что в это время федеральные власти занимались вопросами стабилизации государственности как таковой. С начала 1992 года до марта 1996 года было выпущено 32 указа Президента РФ и 56 постановлений Правительства РФ о неотложных мерах по стабилизации экономического и социального положения. В ходу были тактические решения, не всегда даже обозначался горизонт планирования. Советская система планирования практически полностью была утрачена, а само понятие «планирование» исчезло из официального употребления и документооборота.

¹ Ермилина Д. А. Стратегическое планирование в России: история и современность // Проблемы рыночной экономики. 2016. № 1. С. 4.

Определенные надежды на возрождение системы долгосрочного прогнозирования и планирования социально-экономического развития были связаны с появлением Федерального закона от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹. Но чуда не произошло, да и не могло произойти по ряду объективных причин: экономическая ситуация в стране не становилась лучше, страна наращивала зарубежные заимствования и активно «вгоняла себя в долги», разгул преступности и коррупционность властных структур приобретали угрожающие масштабы, алкоголизацию и депопуляцию населения, деградацию вооруженных сил, деиндустриализацию народного хозяйства было уже не скрыть.

Тем не менее нормативная основа для возрождения федерального стратегического планирования появилась, как стали появляться и разного рода документы стратегического развития. Именно в этот период времени Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 года утверждается первый документ стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности России – Концепция национальной безопасности РФ². Поэтому с принятием указанного федерального закона мы связываем следующий этап развития стратегического планирования России, условно, *этап возрождения федерального планирования*.

Существенным дефектом Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»³ было то, что он не устанавливал ни перечень «программных

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 30, ст. 2871.

² Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 17 декабря 1997 года № 1300 // Российская газета. 1997. 26 декабря.

³ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30, ст. 2871.

документов», ни требования к ним, ни иные процедурные вопросы. По справедливому утверждению А. Р. Лаврентьева, к таковым в отечественной конституционной практике можно было отнести: ежегодные послания Президента РФ, концепции, стратегии, доктрины, «некоторые федеральные целевые программы» и основы государственной политики¹.

Закономерным следствием возрождения системы долгосрочного прогнозирования и планирования отечественного социально-экономического развития стали попытки принятия первых национальных планов развития.

Действующим официальным документом до середины 2003 года стала «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)», которая была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 года². Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 года была утверждена новая Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)³. Она основывалась на результатах, достигнутых в ходе выполнения предыдущей программы, продолжала и развивала ее.

О стратегическом планировании в полном смысле этого слова в отечественной конституционной практике можно начать говорить лишь с середины 2000-х годов, когда *начинают разрабатываться и реализовываться приоритетные национальные проекты*, ресурсной базой которых служат бюджетные средства.

¹ Лаврентьев А. Р. О документах стратегического планирования в современной России // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. № 14-2. С. 68–69.

² О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы): распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р // Собрание законодательства РФ. 2001. № 31, ст. 3295.

³ Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы): распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 года № 1163-р // Собрание законодательства РФ. 2003. № 34, ст. 3396.

Условно данный этап развития стратегического планирования в России можно назвать проектным. Состояние экономики и социальной сферы тогда описывались как «плачевные». В этих условиях слово «проект» стало синонимом применения новых методов работы и управления¹.

Впервые термин «национальный проект» публично прозвучал в ежегодном послании Президента РФ В. В. Путина 25 апреля 2005 года, а уже 5 сентября Президент РФ объявил о начале реализации в стране приоритетных национальных проектов.

В. В. Путин указал, что акцентировать внимание следует на таких областях, как здравоохранение, образование и жилье, так как именно они детерминируют уровень жизни граждан и социальное самочувствие общества. В соответствии с указанными областями и были разработаны и начали реализовываться три приоритетных национальных проекта: «Здоровье», «Образование», «Жилье».

Фактически приоритетные национальные проекты реализовывались вплоть до 2018 года. Президент РФ В. В. Путин 7 мая 2018 года подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»², которым были утверждены уже 12 новых национальных проектов, среди которых демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; наука; культура и др.

Важнейшим этапом эволюции стратегического планирования развития отечественной экономики и обеспечения национальной безопасности России стало подписание В. В. Путиным 17 ноября 2008 года Распоряжения № 1662-р,

¹ Горихова С. С. Национальные проекты Российской Федерации как инструмент достижения стратегических целей и задач государства // Российская юстиция. 2020. № 6. С. 42.

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20, ст. 2817.

которым утверждалась Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года¹.

Президент РФ Д. А. Медведев 24 марта 2009 года, выступая на заседании Совета Безопасности России, заявил: «Стратегическое планирование – это важнейший фактор устойчивого развития страны и обеспечения ее национальной безопасности. Мы ... должны внедрять такого рода планирование в нашу повседневную жизнь ... такого рода планирование должно опираться на четкую нормативную базу».

Уже 12 мая 2009 года Д. А. Медведев одновременно подписывает два указа: «О стратегическом планировании в Российской Федерации» за № 536 (документ опубликован не был) и «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»². Последняя отменила ранее действовавшую Концепцию национальной безопасности РФ 1997 года – первый документ стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности России.

Согласно утвержденным документам *стратегическое планирование* есть определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения ее национальной безопасности, осуществляемое путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ и проектов (планов). Координация стратегического планирования осуществляется Советом Безопасности РФ.

В день своей третьей по счету инаугурации, 7 мая 2012 года, Президент России В. В. Путин подписал 11 ука-

¹ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47, ст. 5489.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20, ст. 2444.

зов¹, в которых в общей сложности содержалось 218 поручений Правительству РФ по совершенствованию экономики, здравоохранения, образования, демографии, науки, внешней политики, системы государственного управления, Вооруженных сил и так далее со сроками исполнения до 2018–2020 годов. В публицистике, а затем и деловом обороте данная серия указов Президента РФ получила наименование «майские ука-

¹ О долгосрочной государственной экономической политике: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2333; О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2334; О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 598 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2335; О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 599 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2336; О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 600 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2337; Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2338; Об обеспечении межнационального согласия: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 602 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2339; О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 603 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2340; О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 604 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2341; О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 605 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2342. В настоящее время утратил юридическую силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 21 февраля 2023 года № 111 «О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 605 "О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации"»; О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 606 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2343.

зы». Это событие можно рассматривать как следующий *этап развития стратегического планирования в России, который условно можно назвать этапом майских указов.*

К сожалению, с исполнением «майских указов» у Правительства РФ возникли проблемы. Хотя формально чиновники отписывались о исполнении поручений и снимали их с контроля. Так, по материалам Правительства РФ, по состоянию на 30 апреля 2016 года Правительству РФ удалось выполнить и снять с контроля 154 из требуемых 162 «майских поручений». Однако, например, активисты Общероссийского народного фронта оценивают, что большинство таких снятых с контроля поручений на самом деле не выполнено так, как положено, а полностью выполненными можно признать лишь 24 из 162 поручений, то есть около 15 %¹.

Объективные причины, которые и затруднили выполнение «майских указов», конечно, были. В этот исторический период Россия, не оправившись от мирового финансового кризиса 2008 года, сталкивается с новыми угрозами внешнеполитического (начало события «Арабской весны») и внешнеэкономического характера (последствия мирового финансового кризиса), а известные политические события на Украине 2013–2014 годов и последовавшее за ними воссоединение Крыма с Россией детерминировали санкционную экономическую и технологическую «войну» против России со стороны западноевропейских государств.

Принятие Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² предопределило *начало нового этапа развития стратегического планирования в России.* Данный закон признал утратившим силу Закон 1995 года «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и смог преодолеть многие

¹ См.: Обещания третьего срока: как исполняются майские указы президента. https://www.rbc.ru/economics/17/05/2016/573a034a9a7947_d189-67193a (дата обращения: 01.12.2021).

² Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378.

из его недостатков, в частности, новый закон упорядочил процесс стратегического планирования на разных уровнях публичного управления, установил перечень «программных документов» и отдельные требования к ним и др. В соответствии с новым законом стратегическое планирование теперь осуществляется по четырем направлениям: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования; по каждому из направлений создаются документы стратегического планирования на четырех уровнях: федеральном, макрорегионах, субъектах РФ и муниципальном.

Президент РФ своим Указом 31 декабря 2015 года утвердил новую Стратегию национальной безопасности РФ¹, а 1 декабря 2016 года – Стратегию научно-технологического развития РФ².

Очевидно, что вступление всех этих актов в юридическую силу само по себе не означало, что проблемы, связанные с их реализацией, вопросы достижения стратегических целей и задач автоматически исчезнут. Несмотря на наличие значительного числа документов стратегического планирования (на этот период их насчитывалось более 500, среди которых федеральные стратегии, концепции, государственные целевые программы и планы, программы развития и др.) при отсутствии механизма оценки их выполнения, они зачастую не претворяются в жизнь, а принимают сугубо формальный характер³.

Важность и необходимость перевода российской экономики на единый механизм стратегического планирования Президент РФ В. В. Путин неоднократно обозначал в ходе своих посланий Федеральному Собранию РФ 1 декабря 2016

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1, ч. 2, ст. 212.

² О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 декабря 2016 года № 642 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 49, ст. 6887.

³ Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России / С. М. Заверский [и др.] // Вестник ИЭ РАН. 2016. № 2. С. 23.

года и 1 марта 2018 года. Речь шла об интенсификации работы по созданию в России эффективной системы долгосрочного стратегического планирования ее социально-экономического развития. С попыткой создания такой системы мы связываем следующий *этап стратегического планирования в России – этап построения системы долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития России*.

Временной период начала этого этапа мы связываем с принятием Указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹, впоследствии скорректированного обновленным перечнем национальных целей развития РФ на период до 2030 года в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июня 2020 года № 474². 13 февраля 2019 года принимается Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года³, а 2 июля 2021 года Президент РФ утверждает новую Стратегию национальной безопасности Российской Федерации⁴. Президент РФ 8 ноября 2021 года утвердил «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»⁵.

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20, ст. 2817.

² О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 21 июня 2020 года № 474 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30, ст. 4884.

³ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7, ч. 2, ст. 702.

⁴ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27. ч. 2, ст. 5351.

⁵ Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: указ Президента РФ от 8 ноября 2021 года № 633 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 46, ст. 7676.

Таким образом, к концу 2021 года в России был принят полный пакет основополагающих документов долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития России. Дальше предстоит кропотливая работа по одновременному построению единой системы долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития России и реализации уже принятых планов и программ, достижению уже обозначенных целей, решению уже поставленных задач, достижению уже утвержденных показателей.

Закономерной перспективой развития стратегического планирования на данном этапе его развития видится в разработке и утверждении Стратегии долгосрочного социально-экономического развития России. Сегодня все чаще обсуждается временной период 2050 года (Стратегия 2050), хотя 2035 год, на наш взгляд, является более оптимальным. Как бы то ни было, принятие соответствующей стратегией продиктовано логикой основополагающих документов долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития России. Построение единой системы соответствующих документов требует четко выстроенной вертикали: развития будущей стратегии в планах по ее реализации и детализацию последних в программах по реализации планов.

Таким образом, исследование эволюции стратегического планирования в современной России показало, что в соответствующем процессе отчетливо проявляются самостоятельные этапы. Истории становления стратегического планирования в современной России берет свое начало с момента образования современного Российского государства, и в настоящее время Россия находится на седьмом этапе соответствующих процессов – этапе построения системы долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития России. Каждый из этапов развития является закономерным следствием учета критики и опыта стратегического планирования, его документального сопровождения, выстраивания системы документов стратегического планирования, их мониторинга и исполнения. В этом смысле можно признать, что

интенсивная практика стратегического планирования в современной России за относительно короткий исторический период позволила пройти большой путь в своей эволюции.

14.3. Система национальной безопасности Российской Федерации

Национальная безопасность России является сложным системным явлением, включающим в себя целый ряд элементов (подсистем, видов), состоящих друг с другом в сложных структурно-функциональных связях. Следовательно, разрозненная, бессистемная обеспечительная деятельность не только малоэффективна, но и может быть даже контрпродуктивной. Следствием асистемного подхода является разного рода дефектность, влекущая ошибки в построении системы обеспечения национальной безопасности страны в целом¹.

В настоящее время в юридической науке выделяют как минимум пять оснований к дифференциации системы национальной безопасности: в зависимости от объекта обеспечения безопасности, сферы обеспечения безопасности, источника угрозы безопасности, ее деструктивного потенциала и государственно-территориальной организации государства. Каждая классификация в той или иной степени описывается в научной и специальной литературе².

Очевидно, что основным критерием к дифференциации системы национальной безопасности выступает объект обеспечения. Это явно прослеживается в Конституции РФ 12 декабря 1993 года и основных нормативных документах в обла-

¹ Трусов Н. А. Система национальной безопасности России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 21–22.

² См., например: Кардашова И. Б. Основы теории национальной безопасности: учебник для вузов / 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2020. 332 с.; Нижник Н. С. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика. Санкт-Петербург, 2002. 406 с.; и др.

сти обеспечения национальной безопасности России, а именно – в законах о безопасности 1992¹ и 2010² годов.

Действующее законодательство поддерживает сложившейся в науке подход о триедином объекте обеспечения национальной безопасности: личность, общество и государство³. Поэтому собственно обеспечение национальной безопасности России можно достигнуть, только обеспечив безопасность личности, общественную и государственную безопасность. При этом сами указанные разновидности безопасности также представляют собой сложные системные формирования со своей внутренней структурой, поэтому в научной и специальной литературе можно встретить и их детализацию.

Государственно-территориальная организация государства является внешним и в каком-то смысле искусственным критерием к дифференциации системы национальной безопасности. Связано это в первую очередь с тем, что обеспечение национальной безопасности любого государства не может быть равным и в полной мере определяться стандартным сложением безопасностей входящих в него территориальных единиц, поскольку представляет собой более сложное синтетическое образование, находящееся под воздействием множества условий и факторов разной природы и характера⁴. Тем не менее данный подход имеет важное значение для планирования противодействия всем имеющимся и потенциальным угрозам национальной безопасности России.

¹ О безопасности: закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15, ст. 769. Утратил силу.

² О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 2.

³ См.: *Ахметов А. И., Аминов И. Р.* Понятие, цели и виды национальной безопасности // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2020. № 5-2 (44). С. 200.

⁴ *Трусов Н. А.* Система национальной безопасности России // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2016. № 3 (35). С. 25.

Оставшиеся дифференциации системы национальной безопасности в той или иной степени связаны с основным источником и движущей силой, заставляющей систему национальной безопасности трансформироваться и корректироваться, подстраиваясь под складывающиеся социально-экономические реалии и геополитическую обстановку. Имя этого источника, этой движущей силы – угрозы (они же вызовы) национальной безопасности. Данный тезис находит свое подтверждение не только в логике теоретических рассуждений, но и проверяется юридической практикой. Отметим отдельные теоретические позиции по данному вопросу.

Во-первых, отдельные элементы (подсистемы, разновидности) системы национальной безопасности России являются *конституционными* в том смысле, что получили закрепление в Конституции РФ. Это самые стабильные элементы системы национальной безопасности. Указание на них в Конституции РФ, их закрепление в ней обусловлено сущностными потребностями личности, общества и государства, то есть объектов обеспечения национальной безопасности, по противодействию имманентно присущим их существованию и развитию угрозам.

К *конституционным подсистемам системы национальной безопасности России*, согласно действующей Конституции РФ, относятся:

- безопасность государства (ч. 5, ст. 13; ч. 3 ст. 55; ч. 1 ст. 82; п. «д¹» ст. 83; п. «к» ч. 1 ст. 102; п. «д» ч. 1, ст. 114);
- общественная безопасность (п. «б» ч. 1 ст. 72; п. «д¹» ст. 83; п. «к» ч. 1 ст. 102);
- безопасность личности (ч. 3, ст. 37; п. «ж» ст. 83);
- безопасность граждан (ч. 1 ст. 56);
- безопасность других людей (ч. 1 ст. 98);
- экологическая безопасность (п. «д» ч. 1. ст. 72);
- военная безопасность, когда речь идет «об обороне и безопасности» (п. «м» ст. 71),
- информационная безопасность, когда речь идет об обеспечении «безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» (п. «м» ст. 71),

– международная безопасность, когда речь идет о под-
держании и укреплении «международного мира и безопасно-
сти» (ст. 79¹).

Впоследствии все конституционные элементы системы национальной безопасности находят свою конкретизацию в текущем отечественном законодательстве.

Во-вторых, отдельные элементы (подсистемы, разновидности) системы национальной безопасности России являются *базовыми* в том смысле, что получили закрепление в базовых законах о безопасности. В этом смысле они, конечно, не такие стабильные в общей системе безопасности, как конституционные элементы, но в то же время обладают большей правовой устойчивостью, нежели иные элементы системы национальной безопасности (*функциональные*), которые находят свое отражение в подзаконных нормативных правовых актах.

В современной истории России было всего два закона о безопасности. Так, ранее действовавший Закон РФ от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности» определял 12 подсистем системы национальной безопасности России: государственную и общественную безопасность, безопасность личности, экологическую, информационную военную (оборонную) и экономическую безопасность, безопасность в сфере охраны здоровья населения и в сфере предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, внутреннюю безопасность, внешнюю безопасность и региональную безопасность (безопасность субъектов РФ).

Действующий Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» в контексте рассматриваемого нами вопроса выстроен уже по другой логике, смысл которой состоит в том, что для надежного обеспечения национальной безопасности России ее система должна быть «мобильна», то есть должна быть готова в максимально короткий срок отреагировать на внезапно возникшую (или потенциально прогнозируемую) угрозу национальной безопасности. Для этого нужно иметь возможность максимально быстро нормативно перезакрепить скорректированную систему. Поэтому действующий Федеральный закон «О безопасности»,

наряду с тремя подсистемами безопасности по объекту ее обеспечения и «экологической безопасностью», в ст. 1 кратко указал на наличие и «иных видов безопасности».

В-третьих, все остальные элементы (подсистемы) системы национальной безопасности России являются *функциональными*. Они находят свое отражение в подзаконных нормативных правовых актах, прежде всего, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, и «иных концептуальных и доктринальных документах, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации» (см. ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»).

Выбранное нами наименование указанной группы элементов (подсистем) системы национальной безопасности не случайное. Наименование отражает их основное предназначение – купирование, нейтрализация той или иной угрозы национальной безопасности для обеспечения защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства в соответствующей сфере их жизнедеятельности¹.

В современной истории России было утверждено всего четыре документа стратегического характера по данному вопросу: Концепция национальной безопасности 1997 года (в ред. 2000 года) и Стратегии национальной безопасности 2009 года, 2015 года и 2021 года.

Если Стратегия национальной безопасности 2009 года² в системе национальной безопасности России закрепляла 30 подсистем, то в Стратегии национальной безопасности 2015 года³ их осталось 27. При этом 23 подсистемы стали

¹ См. подробнее: *Трусов Н. А.* Состояние системы национальной безопасности России как отражение опыта противодействия ее угрозам // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. № 2 (85). С. 162–166.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20, ст. 2444.

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1, ч. 2, ст. 212.

общими для обеих стратегий: государственная, общественная, личности, экономическая, информационная, военная, продовольственная, энергетическая, экологическая, технологическая, лекарственных средств, товаров и услуг, жизнедеятельности населения, в чрезвычайных ситуациях, в сфере культуры, в сфере науки и образования, здравоохранения и здоровья нации, пограничной сфере, а области качества жизни граждан, а также международная, коллективная, всеобщая и региональная безопасности. В обновленную систему национальной безопасности России добавилось четыре подсистемы: глобальная, транспортная, пожарная безопасность и безопасность пищевых продуктов. Были исключены семь подсистем: во внутривнутриполитической сфере, социальная, духовная, оборонно-промышленная безопасность, безопасность по отдельным направлениям внутренней и внешней политики государства, а также внутренняя и внешняя безопасности.

Стратегия национальной безопасности 2021 года¹ закрепила в системе национальной безопасности России уже 21 подсистему, что на шесть меньше, чем в ранее действовавшей Стратегии 2015 года. При этом уже только 14 подсистем системы национальной безопасности остались для обеих стратегий общими (в предыдущем сравнении их было 23), а если сравнивать все стратегии, то общими для них уже будут только 12 подсистем системы национальной безопасности.

В обновленную систему национальной безопасности России Стратегия национальной безопасности 2021 года добавила семь подсистем: гидрометеорологическую, биологическую, химическую, радиационную, дорожного движения, безопасность проводимых на территории РФ общественно-политических и иных мероприятий и безопасность, связанную с осуществлением иностранными государствами технической разведки. Были исключены 13 подсистем: пожарная, технологическая, транспортная, лекарственных средств, то-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27, ч. 2, ст. 5351.

варов и услуг, в области качества жизни граждан и области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в пограничной сфере, в сферах культуры, науки и образования, здравоохранения и здоровья нации, а также всеобщая и региональная безопасности.

Таким образом, на протяжении более десяти лет в отечественной конституционной практике отчетливо прослеживается динамика подсистем системы национальной безопасности России в соответствии со Стратегиями национальной безопасности 2009 года, 2015 года и 2021 года, как по их количеству, так и по их предметным сферам. Соответствующая корректировка детерминирована не только обновлением спектра угроз безопасности, но и уточнением функционального содержания отдельных подсистем. В частности, безопасность в пограничной сфере (безопасность государственной границы) по своему функциональному содержанию может быть составляющей государственной безопасности, а оборонно-промышленная – военной¹.

За современную историю России концепции/стратегии ее национальной безопасности закрепили 44 разных подсистемы системы национальной безопасности, которые пять раз подвергались корректировке. Минимальное количество подсистем (14) закрепляла Концепция национальной безопасности 1997 года в ее редакции 2000 года. Максимальное количество (30) – закрепляла Стратегия национальной безопасности 2015 года. Современное состояние системы национальной безопасности России, включающее 21 подсистему, отражает накопленный Россией опыт противодействия существующим и прогнозируемым в перспективе угрозам национальной безопасности.

Эффективная организация обеспечения национальной безопасности предполагает не только четкое системное представление о феномене национальной безопасности, но и понимание синтетической связи между ними, что неизменно будет способствовать выработке более точной политики при

¹ *Трусов Н. А.* Система национальной безопасности России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 24.

планировании использования ресурсного (в широком смысле слова) потенциала и определению наиболее эффективных мер обеспечения национальной безопасности¹.

14.4. Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Обеспечение безопасности – это сложный системный перманентный процесс. В Стратегии национальной безопасности России 2021 года под **обеспечением безопасности** понимается всевозможная деятельность по достижению и поддержанию указанного состояния защищенности объекта.

Следует согласиться с И. Б. Кардашовой в том, что если система обеспечения безопасности – это организационная система органов, сил, средств, различных организаций, призванных защищать национальные интересы, то система безопасности – это функциональная система, отражающая процесс взаимодействия национальных интересов и угроз². Таким образом, следует различать систему национальной безопасности и систему обеспечения национальной безопасности.

Применительно к сложноорганизованным социально-правовым объектам **система обеспечения их безопасности** будет представлять собой закрепленную нормативными правовыми актами систему органов и институтов, направленную на достижение и поддержание необходимого состояния защищенности, создание условий безопасности и противодействие ее угрозам.

Стратегия национальной безопасности РФ 2021 года определила, что **система обеспечения национальной безопасности** – это «совокупность осуществляющих реализа-

¹ См. подробнее: *Трусов Н. А.* Состояние системы национальной безопасности России как отражение опыта противодействия ее угрозам // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. № 2 (85). С. 162–166.

² См.: *Кардашова И. Б.* МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Москва, 2006. С. 25.

цию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов публичной власти и находящихся в их распоряжении инструментов».

Такая *система включает в себя три составляющие*:

- 1) институциональную – систему органов и институтов, обеспечивающих безопасность;
- 2) инструментальную – совокупность приемов, способов, мер, средств обеспечения безопасности;
- 3) нормативную (правовую) – совокупность правовых норм, устанавливающих институциональную составляющую, регламентирующих инструментальную составляющую, определяющих внутрисистемное взаимодействие.

14.5. Субъекты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Вопрос о субъектах обеспечения национальной безопасности – это вопрос об институциональной составляющей системы обеспечения национальной безопасности. В зависимости от *наличия властных полномочий* субъекты обеспечения национальной безопасности России следует подразделять:

- 1) на органы публичной власти;
- 2) институты гражданского общества.

В зависимости от *уровня властной публичной организации* к субъектам обеспечения национальной безопасности России следует относить:

- 1) федеральные органы государственной власти РФ;
- 2) органы государственной власти субъектов РФ;
- 3) органы местного самоуправления.

В зависимости от *принадлежности субъекта обеспечения национальной безопасности России к той или иной ветви власти* различают:

- 1) субъекты законодательной ветви власти;
- 2) субъекты исполнительной ветви власти;

- 3) субъекты судебной ветви власти;
- 4) иные субъекты обеспечения национальной безопасности России.

В зависимости *от роли и места субъекта в общей системе обеспечения национальной безопасности России* можно выделять:

- 1) Президента РФ;
- 2) Совет Безопасности РФ;
- 3) Вооруженные силы РФ, другие войска, воинские формирования;
- 4) правоохранительные органы;
- 5) иные субъекты обеспечения национальной безопасности России.

Возглавляет систему субъектов обеспечения национальной безопасности России глава государства, призванный обеспечить гармонизацию и повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти разных уровней, – Президент РФ. Он формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, который является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности РФ, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. Следовательно, речь здесь идет о выработке соответствующей политики, определении структурной целостности системы обеспечения, координации, взаимодействии и др.

Многогранность работы Президента РФ, широчайший спектр его деятельности, необходимость постоянного контроля исполнения решений главы государства – эти и другие факторы предполагают существование специального органа, создающего условия для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий. Таким органом является Администрация Президента РФ.

Следует обратить внимание на важную соподчиненность и функциональную зависимость рассмотренных структурных элементов в системе обеспечения национальной безопасности России: деятельность Совета Безопасности РФ обеспечивается Администрацией Президента РФ, а аппарат Совета Безопасности РФ является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ (на правах управления Президента России).

Обеспечивать выполнение решений Президента РФ на местах призваны его полномочные представители в восьми федеральных округах. Деятельность этих представителей координируется Главным территориальным управлением Президента РФ, который структурно также входит в Администрацию Президента России.

К субъектам обеспечения национальной безопасности России законодательной ветви власти относятся Федеральное Собрание РФ, включает в себя две палаты: Совет Федерации и Государственную Думу, и иные представительные органы публичной власти.

Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Она осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, использованием иностранных займов и государственных кредитов.

К субъектам обеспечения национальной безопасности России исполнительной ветви власти относятся:

- 1) Правительство РФ;
- 2) федеральные органы исполнительной власти;
- 3) высшее должностное лицо субъекта РФ;
- 4) органы исполнительной власти субъектов РФ;
- 5) администрации муниципальных образований.

Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти нашего государства, в формировании которого определяющую роль играет Президент России. В этой связи именно на Правительство РФ возлагается все «бремя от-

ветственности» за реализацию политики в области обеспечения национальной безопасности России. Именно его структурные подразделения непосредственно реализуют полномочия в этой области.

В своей работе Правительство РФ тесно взаимодействует с Центральным банком РФ, который подотчетен Государственной Думе РФ. Основными функциями Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы; валютное регулирование и контроль.

Следует отметить, что практически все федеральные органы исполнительной власти в той или иной степени участвуют или разными способами способствуют обеспечению национальной безопасности России. Центральное место в этих процессах отводится, безусловно, Вооруженным Силам РФ, иным воинским формированиям и правоохранительным органам.

Вооруженные Силы РФ – это государственная организация, которая на практике предназначена для отражения агрессии, направленной против России, для вооруженной защиты территориальной целостности и неприкосновенности ее территории. В свою очередь, правоохранительные органы обеспечивают выполнение основного объема работы по защите конституционного строя, обеспечению законности и правопорядка, государственной и общественной безопасности, обеспечивают безопасность личности, а также безопасность в различных сферах жизнедеятельности государства и общества (экономическую, энергетическую, экологическую, информационную, продовольственную и др.).

Правоохранительные органы осуществляют судебную и исполнительную власть. Взаимодействие их с органами законодательной власти происходит, как правило, через действующее и перспективное законодательство. Основная сфера взаимодействия правоохранительных органов с иными органами публичной власти и институтами гражданского общества – это обеспечение законности и безопасности. По сути,

ни одна общественная и государственная структура не может функционировать вне контекста работы какого-либо правоохранительного органа.

К субъектам обеспечения национальной безопасности России судебной ветви власти относятся:

- 1) Конституционный Суд РФ;
- 2) Верховный суд РФ;
- 3) иные федеральные суды и мировые судьи.

Особо значимое место в деле соблюдения правового единства страны, ее внутреннего единства и безопасности отводится прокуратуре РФ. Прокуратура РФ осуществляет от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Помимо федеральных органов публичной власти, субъектами обеспечения национальной безопасности в пределах своей компетенции являются также органы публичной власти субъекты РФ и органы местного самоуправления.

Взаимодействие субъектов осуществляется благодаря наличию разнообразных связей структурной соподчиненности и функциональной взаимозависимости между ними. Сбалансированное и устойчивое развитие названных связей обеспечивает оптимальное функционирование всей системы обеспечения национальной безопасности государства, позволяет максимально использовать потенциал страны для реализации интересов многонационального народа России.

14.6. Система правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Одной из трех составляющих системы обеспечения национальной безопасности России выступает *правовая составляющая*, представляющая собой совокупность правовых норм, устанавливающих институциональную составляющую,

регламентирующих инструментальную составляющую и определяющих их внутрисистемное взаимодействие.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» «правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности». Таким образом, правовую составляющую системы обеспечения национальной безопасности России образует множество нормативных правовых актов (источники обеспечения национальной безопасности) разной юридической силы, территории действия, субъектов принятия и степени открытости, в своей совокупности образующие и формирующие единую системную целостность.

Любая системность предполагает возможность дифференциации, что позволяет лучше понять суть феномена и объем его содержания. Указанное справедливо и для системы правового обеспечения национальной безопасности России.

В зависимости от территории действия (влияния) все источники обеспечения национальной безопасности России можно разделить на две группы: *международные* и *национальные*. *Международные источники* подразделяются:

1) на универсальные (рассчитаны на участие в соответствующих соглашениях всех государств), например:

- Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года;
- Конвенция о наркотических веществах 1961 года;
- Конвенция о психотропных веществах 1971 года;
- Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года,

– Международная конвенция «О борьбе с финансированием терроризма» 2000 года и др.;

2) региональные (рассчитаны на участие в соответствующих соглашениях государств определенного географического региона).

Национальные источники обеспечения национальной безопасности России также могут быть разделены на три группы:

1) федеральные источники, например, Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»;

2) региональные источники, например, Закон Нижегородской области от 26 октября 1995 года № 16-3 «О пожарной безопасности»¹;

3) муниципальные нормативные правовые акты, например, решение Земского собрания Выксунского района от 28 мая 2008 года № 46 «О программе по обеспечению безопасности сибиреязвенных захоронений на территории Выксунского муниципального района на 2008–2010 годы»².

В зависимости от функционального предназначения в системе обеспечения национальной безопасности источники обеспечения могут быть дифференцированы:

1) на *общие источники*. К ним следует отнести:

1) Конституцию РФ;

2) Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³;

3) Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»;

4) Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»;

5) Указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»;

¹ Нижегородские новости. 1995. 15 ноября.

² Выксунский рабочий. 2008. 4 июля.

³ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378.

6) Указ Президента РФ от 21 июня 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

7) Указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

2) *источники, устанавливающие правовой режим обеспечения какой-либо разновидности (подсистемы) национальной безопасности*, например:

– Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении»;

– Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

– Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»¹;

– Федеральный закон от 25 декабря 2008 года. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

– Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и др.;

3) *источники, определяющие организацию и деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности России*, например:

– Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;

– Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»²;

– Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»;

– Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»³;

¹ Российская газета. 2011. 26 июля.

² Российская газета. 6 января. 1997.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 15, ст. 1269.

– Закон РФ от 17 января 1992 года № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» и др.

Отметим, что источники обеспечения национальной безопасности России не ограничиваются федеральным уровнем. Сюда следует также включить широкий перечень региональных источников и муниципальные нормативные правовые акты.

По юридической силе источники обеспечения национальной безопасности России можно разделить на две большие группы: *законы* и *подзаконные акты*.

Законы подлежат дальнейшей дифференциации:

- 1) на Конституцию РФ 12 декабря 1993 года;
- 2) федеральные конституционные законы (например, «О военном положении» от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ);
- 3) федеральные законы (например, «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ);
- 4) законы субъектов РФ (например, Закон Нижегородской области от 3 октября 2007 года № 129-З «О Правительстве Нижегородской области»¹).

Подзаконные акты также можно дифференцировать. Применительно к актам федерального уровня:

- 1) на указы Президента РФ (например, «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 2 июля 2021 года № 400);
- 2) акты Правительства РФ (например, Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р);
- 3) акты федеральных органов исполнительной власти (например, приказ Минздрава России от 13 февраля 2013 года № 66 «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации»).

Важным этапом регламентации общественных отношений в области обеспечения национальной безопасности России стало принятие Федерального закона от 28 июня

¹ Нижегородские новости. 2007. 4 октября.

2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Пункт 25 ст. 3 указанного Закона определил, что к документам в сфере обеспечения национальной безопасности РФ относятся «утверждаемые (одобряемые) Президентом Российской Федерации документы стратегического планирования, определяющие стратегические приоритеты, цели и меры внутренней и внешней политики, характеризующие состояние национальной безопасности Российской Федерации». При этом сами *документы стратегического планирования* в соответствии со статьей 11 указанного Закона *могут быть дифференцированы на документы, разрабатываемые в рамках*: целеполагания; прогнозирования; планирования; программирования.

Так, в соответствии со ст. 11 ч. 3 п. «в» этого же Закона Стратегия национальной безопасности России, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ относятся к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на федеральном уровне.

В качестве еще одного подхода к классификации источников обеспечения национальной безопасности России можно назвать их *наименование*. Отечественная практика богата на принятие разных по наименованию документов в области обеспечения национальной безопасности, среди них: доктрины, стратегии, концепции, программы, прогнозы, послания, планы, схемы, дорожные карты.

К настоящему времени отечественная юридическая практика такова, что проследить какую-либо зависимость наименования документа от субъекта его принятия, подсистемы национальной безопасности, сферы реализации и чего-то еще, с точностью не удастся. Единственным осязаемым и определяющим критерием синхронизации источников системы правового обеспечения национальной безопасности России выступает юридическая сила принятого акта и его место в иерархии источников российского права.

ЛЕКЦИЯ 15. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ И ИХ РОЛЬ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 15.1. Понятие и система правоохранительных органов.
- 15.2. Конституционно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.
- 15.3. Конституционно-правовой статус должностных лиц правоохранительных органов.
- 15.4. Конституционно-правовые основы деятельности Прокуратуры Российской Федерации.

15.1. Понятие и система правоохранительных органов

В целях определения понятия «правоохранительные органы» определим признаки, отличающие их из общей массы социальных образований.

Первый признак связан с целью деятельности правоохранительных органов. Цель эта вытекает из наименования органов. Это охрана права. Охрана права подразумевает:

- а) восстановление нарушенного права;
- б) наказание правонарушителя;
- в) одновременное восстановление нарушенного права и наказание правонарушителя;
- г) создание условий, препятствующих нарушению права.

Нарушенное право порождает обязанность государства проявить соответствующую реакцию в виде осуждения или санкции. Отсюда вытекает *второй признак* правоохранительных органов: правоохранительные органы – это государственные органы.

Все правоохранительные органы создаются и финансируются государством. Комплектуются специалистами, отвечающими определенным требованиям, имеющими специальную подготовку и образование (как правило, юридическое). Приведенный признак поглощает собой целый ряд черт, которые отдельные авторы выделяют в качестве самостоятельных признаков правоохранительных органов, как то: осуществление правоохранительной деятельности специальными лицами; обязательность принимаемых этими лицами решений.

Требования к специалистам правоохранительных органов и пределы их полномочий закреплены в законе. Отсюда *третий признак*: правоохранительные органы осуществляют свою деятельность на основании закона и в соответствии с ним. Деятельность правоохранительных органов регулируется специальными законами. В качестве примера можно привести Федеральные законы «О полиции», «О прокуратуре Российской Федерации» и т. д.

Для своего нормального функционирования государство вынуждено прибегать не только к положительному стимулированию физических и юридических лиц, но и к негативным рычагам воздействия. Поэтому правоохранительные органы наделены правом применения мер принуждения. Это *четвертый признак*, отделяющий их от иных государственных структур.

Названные признаки присущи всем без исключения правоохранительным органам. Их можно обозначить как признаки первой очереди. Отсутствие хотя бы одного из них означает, что орган не может быть отнесен к правоохранительным.

Вместе с тем есть признаки, которые принадлежат лишь некоторым правоохранительным органам. Это так называемые признаки второй очереди. При наличии хотя бы одного такого признака можно говорить, что перед нами правоохранительный орган. Однако даже при отсутствии всех признаков второй очереди невозможно сделать противоположный вывод.

К признакам второй очереди относятся:

- право применения норм уголовного закона;
- осуществление полномочий в строго определенной процессуальной форме. Для деятельности судов, например,

характерны различные виды судопроизводств: уголовное, гражданское, арбитражное, конституционное, административное.

Опираясь на приведенные выше признаки, можно сформулировать определение правоохранительных органов.

Правоохранительные органы – это специальные органы, созданные государством в целях охраны права, действующие на основании и в соответствии с законом, наделенные правом применения мер принуждения.

Традиционно к правоохранительным органам относят суд, прокуратуру, органы внутренних дел, органы предварительного расследования, органы юстиции. В последние годы в связи с развитием системы правоохранительных органов к ним прибавились таможенные органы, органы обеспечения безопасности, органы налоговой службы.

Функции правоохранительных органов – это основные направления их деятельности. Функции, присущие правоохранительному органу, определяют его организацию, структуру и компетенцию. Выделяют следующие *правоохранительные функции*:

- конституционный контроль;
- осуществление правосудия;
- обеспечение безопасности;
- расследование преступлений;
- исполнение судебных решений;
- оперативно-розыскная деятельность;
- административная деятельность;
- прокурорский надзор;
- охрана общественного порядка;
- оказание юридической помощи;
- профилактическая деятельность по предупреждению правонарушений.

Некоторые правоохранительные органы осуществляют только одну функцию. Например, Конституционный Суд РФ осуществляет функцию конституционного контроля. Других функций он не выполняет. На другие органы возлагается несколько функций. Так, органы внутренних дел осуществляют

оперативно-розыскную деятельность, расследование преступлений, административную деятельность.

Конкретные правоохранительные функции имеют право осуществлять только определенные органы. Например, функцию прокурорского надзора могут осуществлять только органы прокуратуры. Другие же функции могут быть возложены на несколько правоохранительных органов. Оперативно-розыскная деятельность осуществляется и органами внутренних дел, и органами федеральной службы безопасности.

Систему правоохранительных органов России можно дифференцировать на суды и иные правоохранительные органы. Судебная система РФ рассматривалась нами в лекции 13.

К иным правоохранительным органам относятся:

- органы внутренних дел;
- органы федеральной службы безопасности;
- войска национальной гвардии;
- органы прокуратуры;
- органы федеральной службы охраны;
- органы федеральной налоговой службы;
- таможенные органы;
- органы юстиции;
- органы следствия;
- органы внешней разведки;
- органы финансового мониторинга;
- органы антимонопольной службы.

Под приведенное нами определение «правоохранительные органы» подходит большинство правоохранительных органов (в частности, полиция, прокуратура, органы безопасности и т. д.). Однако у отдельных образований явно правоохранительной направленности могут отсутствовать некоторые признаки. В качестве примера можно привести такую организацию, стоящую на позиции охраны прав граждан, как адвокатура. Из приведенных признаков к адвокатуре подойдут лишь два: цель деятельности и функционирование на основе закона. Таким образом, формально такие органы нельзя назвать правоохранительными. Однако они являются правоохранительными по сути и, главное, по целям своей деятельности.

Для того чтобы выделить правоохранительный характер деятельности этих органов и в то же время показать, что в узком понимании они не являются правоохранительными, представители нижегородской школы процессуалистов (в частности, Валентин Тимофеевич Томин) ввели особый термин «квазиправоохранительные органы». Этот термин образован при помощи латинской приставки «квази-», имеющей два значения: а) мнимый, ненастоящий; б) почти, близко. В данном случае указанная частица применена во втором значении.

Таким образом, *квазиправоохранительные органы* – это государственные органы, общественные организации и частные институты, оказывающие содействие правоохранительным органам в выполнении их функций, а также непосредственно обеспечивающие правовую помощь гражданам и юридическим лицам.

К квазиправоохранительным органам кроме названной уже адвокатуры можно отнести нотариат, органы частной детективной и охранной деятельности; юридическую службу предприятий и организаций. Так, *адвокатской деятельностью* является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию, а *нотариат* призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени РФ.

15.2. Конституционно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации

Содержательно данный вопрос совпадает с вопросом 14.6 лекции 14 с поправкой на уточненный субъект –

правоохранительные органы. Напомним, что в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» «правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности».

Таким образом, конституционно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности РФ образует множество нормативных правовых актов (источники обеспечения национальной безопасности) разной юридической силы, территории действия, субъектов принятия и степени открытости, в своей совокупности образующие и формирующие единую системную целостность.

К международным источникам следует отнести:

- 1) Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими 1923 года;
- 2) Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 года;
- 3) Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года;
- 4) Конвенция о наркотических веществах 1961 года;
- 5) Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 года;
- 6) Гагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года;
- 7) Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 года;
- 8) Конвенция о психотропных веществах 1971 года;
- 9) Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года;

10) Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года и др.

Национальные источники, как и источники обеспечения национальной безопасности РФ, быть разделены на три группы:

1) общие источники обеспечения национальной безопасности России;

2) источники, устанавливающие правовой режим организации обеспечения национальной безопасности в какой-либо отдельной сфере жизнедеятельности;

3) источники, определяющие организацию и деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности РФ.

Как уже указывалось ранее, к концу 2021 года в России был принят полный пакет основополагающих документов долгосрочного стратегического планирования, содержащих концептуальные основы в области обеспечения национальной безопасности, куда вошли:

1) Конституция РФ от 12 декабря 1993 года;

2) Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

3) Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»;

4) Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»;

5) Указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»;

6) Указ Президента РФ от 21 июня 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

7) Указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

К источникам, устанавливающим правовой режим организации обеспечения национальной безопасности в какой-либо отдельной сфере жизнедеятельности, следует отнести:

1) Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении»;

2) Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

3) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

4) Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

5) Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 11-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;

6) Указ Президента РФ от 23 ноября 2020 года № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года»;

7) Указ Президента РФ от 21 января 2020 года № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»;

8) Указ Президента РФ от 13 мая 2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации»;

9) Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 года № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»;

10) Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 года № Пр-2976) и др.

К источникам, определяющим организацию и деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности России, относятся следующие нормативные правовые акты:

1) Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»;

2) Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции» от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ;

3) Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»;

4) Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;

5) Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»;

6) Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных Судах в Российской Федерации»;

7) Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»;

8) Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»;

9) Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»;

10) Федеральный закон от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке»;

11) Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;

12) Закон РФ от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации»;

13) Указ Президента РФ от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹ и иные.

15.3. Конституционно-правовой статус должностных лиц правоохранительных органов

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»² (ст. 1) *государственная служба РФ* –

¹ Российская газета. 2011. 2 марта.

² Российская газета. 2003. 31 мая.

профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

- РФ;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ;
- федеральных территорий;
- органов публичной власти федеральных территорий;
- лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента РФ, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории.

В соответствии со статьей 2 указанного Закона система государственной службы включает в себя следующие *виды государственной службы*:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- государственная служба иных видов.

Военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

Федеральная государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий РФ, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.

Федеральный государственный служащий – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Нанимателем федерального государственного служащего является РФ. Должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом РФ.

Деятельность государственных служащих в правоохранительной сфере регулируется законами о конкретных правоохранительных органах.

Достаточно детально урегулирован вопрос правоохранительной службы в органах внутренних дел. 23 декабря 1992 года Верховный Совет РФ утвердил Положение о службе в органах внутренних дел РФ, которое для сотрудников органов внутренних дел потеряло юридическую силу с 1 января 2012 года, то есть с момента вступления в юридическую силу Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Согласно статье 1 указанного Закона:

– **служба в органах внутренних дел** – федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях в органах внутренних дел РФ, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ;

– **должности в органах внутренних дел** – должности сотрудников органов внутренних дел, которые учреждаются в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной

¹ Российская газета. 2011. 7 декабря.

политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, его территориальных органах, подразделениях, организациях и службах.

Регулирование правоотношений, связанных со службой в органах внутренних дел, осуществляется в соответствии:

- 1) с Конституцией РФ;
- 2) Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- 3) Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»;
- 4) Федеральным законом от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹;
- 5) нормативными правовыми актами Президента РФ;
- 6) нормативными правовыми актами Правительства РФ;
- 7) нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Должности в органах внутренних дел учреждаются в целях непосредственного исполнения, организации и обеспечения исполнения полномочий федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органов, подразделений либо полномочий лица, замещающего государственную должность РФ. Перечень типовых должностей в органах внутренних дел и соответствующих им специальных званий утверждается Президентом РФ.

Должности в органах внутренних дел подразделяются:

- 1) на должности высшего начальствующего состава;
- 2) должности старшего начальствующего состава;
- 3) должности среднего начальствующего состава;
- 4) должности младшего начальствующего состава;
- 5) должности рядового состава.

¹ Российская газета. 2011. 21 июля.

Сотрудник органов внутренних дел – гражданин, который взял на себя обязательства по прохождению федеральной государственной службы в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава и которому в установленном настоящим Федеральным законом порядке присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава.

Глава 3 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет, что *правовое положение (статус) сотрудника органов внутренних дел включает в себя:*

1) права сотрудника ОВД (ст. 11). В перечне 24 права сотрудника ОВД, среди них: право на отдых, на денежное довольствие, на условия, необходимые для выполнения служебных обязанностей и профессионального развития, на продвижение по службе, на обращение к вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицами, на государственное страхование и иные. Права сотрудника ОВД, которому присвоено специальное звание полиции, определяются также Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции». Иные права могут быть предоставлены сотруднику ОВД в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) основные обязанности сотрудника ОВД (ст. 12). В перечне 21 обязанность, среди них: знать и соблюдать Конституцию РФ, законодательные и иные нормативные правовые акты РФ в сфере внутренних дел, знать и исполнять должностной регламент (должностную инструкцию), соблюдать при выполнении служебных обязанностей права и законные интересы граждан, общественных объединений и организаций, соблюдать внутренний служебный распорядок и иные. Основные обязанности сотрудника ОВД, которому присвоено специальное звание полиции, определяются также Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции». Иные основные обязанности могут возлагаться на сотрудника ОВД в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел (ст. 13). В перечне восемь требований, среди них: заботиться о сохранении своей чести и достоинства, не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, проявлять уважение, вежливость, тактичность по отношению к гражданам, в пределах служебных полномочий оказывать им содействие в реализации их прав и свобод, проявлять уважение к национальным обычаям и традициям и иные. Требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел, которому присвоено специальное звание полиции, определяются также Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»;

4) ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел (ст. 14). В перечне десять позиций, среди них: запрет на нахождение на службе за несоответствие требованиям к состоянию здоровья, прекращение гражданства РФ, приобретение гражданства иностранного государства, представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в ОВД и иные. На сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

5) ответственность сотрудника органов внутренних дел (ст. 15). За совершение преступления сотрудник ОВД несет уголовную ответственность. За совершение административного правонарушения сотрудник ОВД несет дисциплинарную ответственность, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях. За нарушения служебной дисциплины на сотрудника ОВД налагаются дисциплинарные взыскания. Вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника ОВД при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством РФ. За ущерб, причинен-

ный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальному органу, подразделению, сотрудник ОВД несет материальную ответственность в порядке и случаях, которые установлены трудовым законодательством.

На практике можно встретить и другие примеры детального регламентирования прохождения службы и статуса должностного лица в иных правоохранительных органах. Например, Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ (ред. от 22.12.14) «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹.

15.4. Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации

Глава 7 Конституции РФ представляет уникальный пример поправки к тексту Основного закона страны. В 2014 году наименование главы «Судебная власть» было изменено на «Судебная власть и прокуратура» в целях устранения недопонимания, связанного с включением ст. 129, регламентирующей деятельность прокуратуры РФ, в главу о судебной ветви государственной власти.

Итак, в соответствии с Конституцией РФ ***прокуратура РФ*** – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих:

- надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями;
- иные функции.

¹ Российская газета. 1997. 31 июля.

Таким образом, прокуратура РФ вносит значительный вклад в обеспечение режима законности и правопорядка в российском обществе.

Прокуратура РФ представляет собой единую централизованную иерархичную систему органов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. При этом большинство прокуроров назначаются единообразно (при участии либо Президента РФ, либо Генерального прокурора РФ), а создание каких-либо иных обособленных внесистемных органов прокуратуры в стране исключено.

Упоминания о прокуратуре содержатся также в некоторых статьях из других глав Конституции РФ. Так, ст. 71 относит прокуратуру исключительно к предмету ведения РФ, ст. 83 определяет полномочия Президента РФ по назначению прокуроров, ст. 72 указывает на нахождение в совместном ведении РФ и субъектов РФ кадров правоохранительных органов. Эти положения Конституции РФ дают основания для вывода о том, что прокуратура является самостоятельным централизованным федеральным органом, учреждаемым на высшем конституционном уровне.

Правовой основой организации деятельности прокуратуры РФ является Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

В соответствии с п. 1 ст. 11 Закона систему прокуратуры составляют Генеральная прокуратура, прокуратуры субъектов Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Широта возможностей по учреждению иных прокуратур со специальными сфе-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366.

рами деятельности в настоящий момент нашла развитие лишь по двум направлениям: это транспортные и природоохранные прокуратуры. Под эгидой Генеральной прокуратуры функционируют Академия Генеральной прокуратуры РФ, ряд научных и образовательных учреждений.

Конституция РФ устанавливает для прокуроров традиционные для государственных должностей требования, связанные с отсутствием гражданства другого государства и имущества за рубежом. Остальные требования определены федеральным законом, в том числе: высшее юридическое образование, необходимые профессиональные и моральные качества, надлежащее состояние здоровья. В случае принятия на службу в органы Прокуратуры РФ гражданин РФ принимает присягу.

Конституцией РФ определяется порядок назначения прокурорских работников:

- Генеральный прокурор РФ, его заместители, прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры – назначаются на должность Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания РФ, освобождаются от должности Президентом РФ;

- прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры – назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ;

- иные прокуроры – назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ, если такой порядок установлен федеральным законом.

Консультации в Совете Федерации организуются следующим образом (на примере обсуждения кандидатуры Генерального прокурора РФ):

- Президент РФ направляет представление по кандидатуре и другие материалы, характеризующие представляемую кандидатуру;

- кандидатуру обсуждают в Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, дают заключение;

- с учетом заключения этого комитета кандидатуру обсуждают в Комитете Совета Федерации по конституционно-

му законодательству и государственному строительству, дают заключение;

- либо кандидатуру обсуждают на совместном заседании комитетов;

- рассматриваемый кандидат приглашается на эти заседания;

- кандидатура рассматривается на заседании Совета Федерации;

- результаты оформляются постановлением, которое незамедлительно направляется Президенту РФ.

Срок полномочий Генерального прокурора РФ пять лет (без ограничения количества сроков), таков же срок полномочий и иных прокуроров, если иное не предусмотрено законом.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства **прокуратура РФ осуществляет:**

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными выше субъектами;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

– уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

– координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

– возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными законодательством.

Для решения указанных задач прокурорам предоставлены разнообразные полномочия, устанавливаются гарантии выполнения требований прокурора в установленный срок.

Генеральный прокурор РФ не относится к числу субъектов законотворческой инициативы. Вместе с тем он вправе направить соответствующее предложение уполномоченным органам (как правило, в законодательные органы государственной власти). Взаимодействие с указанными органами осуществляется прокуратурой РФ и в иных формах. Так, Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях высших органов законодательной и исполнительной власти федерального и регионального уровней.

Прокурор также наделен правом обращения в Конституционный Суд РФ.

Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

Статистическая и иная информация, документы, справки и другие материалы или их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора, а в ходе проведения проверок исполнения законов – в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора. В требовании прокурора могут быть установлены более длительные сроки. При наличии угрозы

причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, при наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимые информация, документы и материалы или их копии представляются в течение суток с момента поступления требования прокурора.

ЛЕКЦИЯ 16. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 16.1. Понятие местного самоуправления.
- 16.2. Принципы местного самоуправления.
- 16.3. Функции местного самоуправления.
- 16.4. Гарантии местного самоуправления.
- 16.5. Виды муниципальных образований.
- 16.6. Система местного самоуправления.
- 16.7. Органы местного самоуправления.
- 16.8. Муниципальные правовые акты.

16.1. Понятие местного самоуправления

Статья 12 Конституции РФ закрепляет один из важнейших элементов основ конституционного строя – *местное самоуправление*, которое выступает самостоятельной формой осуществления народом принадлежащей ему власти.

Институт местного самоуправления является демократичным, так как вовлекает граждан в управление делами общества. В Конституции РФ впервые закреплены нормы, касающиеся народовластия и местного самоуправления.

Так, ч. 1 ст. 3 Конституции РФ закрепляет принципиальное положение о том, что многонациональный народ является единственным источником власти в России. В части 2 ст. 3 Конституции РФ говорится о том, что осуществление народовластия происходит в различных формах – непосредственно, через органы государственной власти, через *органы местного самоуправления*. В тексте Конституции РФ неоднократно упоминается о местном самоуправлении (ст. 18, ч. 2 ст. 24, ст. 32,

33, ч. 2 ст. 40, ч. 2 ст. 46, ч. 2 ст. 68 и др.), гл. 8 Конституции РФ полностью просвещена местному самоуправлению, что отражено в ее наименовании – «Местное самоуправление».

Местное самоуправление в России, его система, принципы организации и деятельности должны формироваться в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом, призванным установить общие принципы организации системы органов местного самоуправления, что в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относится к совместному ведению РФ и ее субъектов.

С 1 января 2009 года в полном объеме вступил в силу новый Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. С этого момента ранее действовавший одноименный Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ² утратил юридическую силу.

Понятие «местное самоуправление» отражает комплексное и многообразное явление. Феномен местного самоуправления имеет несколько аспектов отражения в политико-правовой реальности:

1. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который, наряду с принципом разделения властей, определяет систему управления в демократическом государстве.

2. Местное самоуправление – это право граждан, местного сообщества (населения данной территории) на самостоятельное ведение местных дел. Признавая это право, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления.

3. Местное самоуправление можно охарактеризовать и как форму, способ организации и осуществления населением власти на местах, которое обеспечивает самостоятельное ре-

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

² Российская газета. 1995. 1 сентября.

шение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, **местное самоуправление** – это система организации деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории¹.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 1 содержит следующее определение понятия «**местное самоуправление**» – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – 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.

Уже на ранних стадиях развития местного самоуправления проявляется его неоднозначность, порождающая двойственность его идеалов. Местное самоуправление, с одной стороны, обеспечивает права населения, реализуя местный интерес, в чем проявляется его *общественная сущность*; с другой – выступает в роли проводника общегосударственного интереса, в чем проявляются его черты как *государственного института*².

¹ См.: *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. Москва, 1994. С. 32–33.

² См.: *Авакьян С. А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 34.

16.2. Принципы местного самоуправления

Принципы местного самоуправления – это базовые идеи и положения, лежащие в основе организации и осуществления местного самоуправления¹.

Организация и деятельность местного самоуправления строится на следующих принципах, закрепленных Конституцией РФ и федеральным законодательством:

1. *Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина.* Конституция РФ признает человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2) и устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления (ст. 18).

Права и свободы гражданина реализуются, прежде всего, на местном уровне, там, где он живет, осуществляя трудовую, политическую и иную деятельность, и их реализация во многом зависит от деятельности органов местного самоуправления.

2. *Принцип законности.* Это один из основных конституционных принципов российской государственности. Согласно статье 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы РФ

Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе закона и в рамках закона. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления. Речь идет о контроле за соблюдением органами местного самоуправления правовых норм, а не о целесообразности или

¹ См.: *Лаврентьев А. Р., Трусов Н. А.* Муниципальное право России: учебник: в 4 ч. Нижний Новгород, 2020. Ч. 1. Муниципальное право и основы теории местного самоуправления. С. 208.

качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни.

3. *Принцип организационной обособленности.* Конституция РФ впервые закрепила принципиальное положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). В то же время органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями и входят в единую систему органов публичной власти, могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

4. *Принцип самостоятельности.* Содержание данного принципа раскрывается в следующих положениях:

- органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное решение местным сообществом вопросов местного значения (ст. 130 Конституции РФ);

- население муниципального образования самостоятельно в определении структуры собственных органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ);

- экономическая самостоятельность местного самоуправления (статья 132 Конституции РФ). Она обеспечивается, прежде всего, наличием муниципальной собственности и местного бюджета.

5. *Принцип многообразия организационных форм местного самоуправления.* Нами уже отмечалось, что установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). В самих субъектах РФ организационные основы и различные формы осуществления местного самоуправления закрепляются с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

6. *Принцип сочетания представительной и непосредственной демократии.* Часть 2 ст. 130 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления (местный референдум, муниципальные выборы, обращения

граждан, народная правотворческая инициатива и др.), а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

7. *Принцип организации местного самоуправления в интересах населения.* В части 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как самостоятельное решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения. Развитие этого принципа присутствует во всех организационных формах и способах решения задач, непосредственно приближенных к жителям и насущных для каждого человека. Конституция РФ (ч. 1 ст. 131) гласит, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Следовательно, в решении данного вопроса население также учитывает свои интересы.

8. *Принцип соразмерности полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.* Для осуществления своих функций и полномочий местное самоуправление должно иметь право на достаточные материально-финансовые средства. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

9. *Принцип гарантированности местного самоуправления.* Как уже говорилось, в России признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ). Гарантии осуществления местного самоуправления определяются в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других федеральных законах, конституциях, уставах и иных законах субъектов РФ.

Реализация рассматриваемого принципа означает, что:

- государство берет на себя обязанность обеспечить осуществление местного самоуправления на всей территории РФ;
- государство гарантирует самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов, отнесенных к его ведению;

– государство создает необходимые финансово-экономические, организационно-правовые и иные условия и предпосылки формирования и развития местного самоуправления и его правовой защиты.

Наиболее широкое законодательное закрепление принцип государственных гарантий местного самоуправления получил относительно таких институтов непосредственной демократии, как местный референдум и муниципальные выборы. Так, в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» детально регламентируется каждая стадия избирательного процесса, направленная на обеспечение права жителей муниципального образования избирать и быть избранными, и базовые положения процесса проведения референдума, направленные на обеспечение права жителей муниципального образования на участие в референдуме.

16.3. Функции местного самоуправления

Функции местного самоуправления обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление.

Учитывая сказанное, под *функциями местного самоуправления* следует понимать основные направления муниципальной деятельности, отражающие роль местного самоуправления в публичном управлении¹.

В настоящее время в научном сообществе нет единства мнений относительно перечня функций местного самоуправления. В отдельных учебниках по муниципальному праву данный вопрос вообще не рассматривается.

¹ См.: Лаврентьев А. Р., Коннов И. А., Трусов Н. А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 65.

Перечислим основные функции местного самоуправления по решению вопросов местного значения:

1. *Обеспечение участия населения в решении местных дел.* Данная функция предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для поддержки инициатив, для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, различных форм самоуправления.

2. *Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.* В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления решают вопросы ведения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Муниципальная собственность, согласно ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, признается и защищается равным образом среди других форм собственности и составляет материальную базу местного самоуправления, без которой оно не может выполнять свои сложные функции. Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой решения основных задач местного самоуправления.

Основные принципы организации местных финансов, источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях, гарантии финансовых прав органов местного самоуправления определяет Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ.

3. *Обеспечение социально-экономического развития соответствующей территории.* Органы местного самоуправления принимают программы развития соответствующей территории, управляют муниципальным хозяйством и тем самым обеспечивают комплексное решение экономического, социально-культурного развития территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление.

4. *Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.* Зачастую данную функцию называют функцией социально-бытового обслуживания населения. Население соответствующей территории и образуемые им органы местного самоуправления гораздо легче могут решать задачи улучшения качества жизни жителей, эффективности оказываемых населению услуг, чем государственные органы при централизованной системе управления местными делами.

Все вышеуказанные функции местного самоуправления между собой взаимосвязаны и дополняют друг друга.

16.4. Гарантии местного самоуправления

В России не только провозглашено местное самоуправление, но и в соответствии со ст. 12 Конституции РФ оно гарантируется как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов РФ.

Понятие *гарантий местного самоуправления* в литературе традиционно дается через совокупность элементов, обеспечивающих его реализацию и правовую защиту¹. Таким образом, система гарантий местного самоуправления охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих его реализацию и защиту. Однако такая система неоднородна и может быть разделена на две подсистемы (группы) гарантий: *общие и специальные (юридические) гарантии*. Ряд авторов предлагают выделить в подсистеме (группе) специальных (юридических) гарантий *конституционные гарантии*.

Деятельность органов местного самоуправления, реализация их прав осуществляются в определенных социально-экономических и политических условиях, которые могут оказывать как позитивное, так и негативное влияние на процесс

¹ См.: Лаврентьев А. Р., Коннов И. А., Трусов Н. А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 85.

осуществления местного самоуправления. Поэтому в *качестве общих гарантий местного самоуправления* можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые:

1) служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;

2) обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;

3) создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

Экономической гарантией местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности; разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность, их равной правовой защиты и др.

Политические гарантии местного самоуправления – это политико-правовой режим Российского государства: система государственной власти; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина.

Духовными гарантиями местного самоуправления выступают: система духовных ценностей и ориентаций деятельности человека и общества в целом; уровень культуры, правосознания в обществе и регионе. Игнорирование органами местного самоуправления, государством исторических, культурных, местных традиций и обычаев затрудняет реализацию задач и целей местного самоуправления¹.

Специальные (юридические) гарантии представляют собой правовые средства обеспечения осуществления местного самоуправления.

¹ См.: *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. Москва, 1994. С. 133–134.

К конституционным гарантиям (ст. 133) местного самоуправления относятся:

- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций;
- запрет на ограничение прав местного самоуправления;
- возможность отмены решений органов местного самоуправления только в судебном порядке.

Специальные гарантии рассматриваются также Конституционным Судом РФ, среди них, например:

- право органов местного самоуправления самостоятельно применять федеральные правовые акты в случае, когда субъекты Федерации не приняли в порядке их конкретизации собственные правовые акты или когда последние противоречат федеральному закону¹;
- обязанность регионального законодателя в целях надлежащего обеспечения правового статуса муниципальных образований определять порядок их образования, упразднения и других изменений в системе местного самоуправления².

Иные специальные гарантии местного самоуправления более детально закрепляются федеральным законодательством, а также правовыми актами субъектов РФ.

Гарантии местного самоуправления более детально закрепляются федеральным законодательством, а также правовыми актами субъектов РФ.

¹ По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4, ст. 532.

² Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области»: определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 года № 289-О // Вестник КС РФ. 2003. № 6.

16.5. Виды муниципальных образований

Часть 1 ст. 131 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, установленных законом. **Муниципальное образование** – территориальная единица, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения.

При этом в первой редакции Конституции РФ использовалась специфическая формулировка, так называемый «поселенческий подход к формированию муниципальных образований»: непосредственное указание на виды муниципальных образований – городские и сельские поселения. Именно в них люди начинали жить; территории таких поселений образовывались естественным путем. Этот уровень поселений является наиболее приближенным к людям. Иные территориальные единицы возникают искусственным путем по решению «сверху» для налаживания управленческих связей. Такой подход по-прежнему используется в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающим во второй главе территориальные основы местного самоуправления.

Территориальная основа местного самоуправления – это система правовых норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления: закрепление статуса, границ и состава территории муниципальных образований, а также их преобразования и упразднения.

Возможные виды муниципальных образований перечислены в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», причем уже в дефиниции категории «муниципальное образование». Это:

– *городское поселение* – город или поселок, в которых населением самоуправление местное осуществляется;

– *сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых населением осуществляется местное самоуправление;

– *муниципальный район* – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой населением осуществляется местное самоуправление в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера;

– *муниципальный округ* – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых населением осуществляется местное самоуправление;

– *городской округ* – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых населением осуществляется местное самоуправление, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;

– *городской округ с внутригородским делением* – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

– *внутригородской район* – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой населением осуществляется местное самоуправление;

– *внутригородская территория города федерального значения* – часть территории города федерального значения, в границах которой населением осуществляется местное самоуправление.

При этом муниципальный район, муниципальный округ и городской округ могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Предусмотренные в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные образования можно различать как муниципальные единицы *низового и более высокого уровня по двум критериям:*

- 1) характер полномочий;
- 2) место в системе местного самоуправления.

Сельские поселения, городские поселения и внутригородские территории городов федерального значения могут быть названы муниципальными образованиями низового (первичного) уровня, поскольку ниже их муниципальных образований не существует. В состав сельских поселений, городских поселений входят населенные пункты и прилегающие к ним земли, но они не являются муниципальными образованиями. Муниципальный район в сельской местности – муниципальное образование более высокого, второго, уровня («этажа»). В него и входят сельские поселения, городские поселения (как муниципальные образования).

Вместе с тем каждое муниципальное образование во многом схоже и наделяется, как минимум, следующими *обязательными признаками:*

- наличие собственной территории, границы которой устанавливаются законом субъекта Федерации (требования к установлению границ определяются в ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а их изменение осуществляется с согласия населения, выраженного путем голосования);

- наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления;

- наличие собственной экономической основы;

- наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления;

- наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих в совокупности

систему муниципальных правовых актов муниципального образования;

– право устанавливать в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Наделение муниципальных образований определенным статусом, их наименование, а также границы устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с рядом требований, в частности, территория субъекта РФ разграничивается между поселениями, муниципальными и городскими округами, а территория муниципального образования не может входить в состав территории другого муниципального образования, за исключением случаев вхождения поселений и внутригородских районов в состав соответственно муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением.

16.6. Система местного самоуправления

Система местного самоуправления – это совокупность взаимосвязанных организационно-правовых форм осуществления населением муниципального образования местного самоуправления. Конституция РФ ст. 130 переносит положения ст. 3, определяющей демократический характер государства в целом, на муниципальный уровень, указывая, во избежание недопонимания, что и местное самоуправление осуществляется гражданами путем непосредственной и представительной демократии. Последняя будет рассмотрена в следующем параграфе.

Непосредственное волеизъявление граждан на муниципальном уровне реализуется через следующие инструменты, носящие *императивный характер* (решения подлежат обязательно исполнению на территории муниципального образования):

1) *местный референдум* проводится на всей территории муниципального образования в целях решения непосред-

ственно населением вопросов местного значения. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования. Решение местного референдума не требует утверждения какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления;

2) *муниципальные выборы* проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях могут быть определены региональным законодательством;

3) *голосования*:

– по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Оно проводится по инициативе населения в порядке на основании конкретных противоправных решений или действий (бездействий) лица в случае их подтверждения в судебном порядке;

– по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования по назначению представительного органа муниципального образования;

4) *сход граждан* организуется для решения вопросов местного значения в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, в обязательном порядке. При населении от 100 до 300 человек – также может быть предусмотрен уставом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Кроме того, ряд форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления носят *консультативный характер*. Если предыдущую группу мы можем в буквальном смысле наименовать формами непосредственного

осуществления населением местного самоуправления, то в отношении данных видов деятельности, уместнее употреблять категорию «формы участия населения в осуществлении местного самоуправления». Среди них:

1) *публичные слушания, общественные обсуждения* проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования;

2) *собрание граждан* проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления:

- для обсуждения вопросов местного значения;
- информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения;
- осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования;

3) *конференция граждан (собрание делегатов)* проводится в случаях и порядке, определяемом Уставом муниципального образования;

4) *опрос граждан* проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Еще раз обратим внимание, что он отличается от референдума своим рекомендательным характером;

5) *обращения граждан* в органы местного самоуправления (индивидуальные и коллективные);

6) *инициативы граждан*:

- *правотворческая инициатива* граждан – предусматривает обязанность органа местного самоуправления или долж-

ностного лица местного самоуправления рассмотреть внесенный с соблюдением всех правил инициативной группой граждан проект муниципального правового акта (должен быть рассмотрен в течение трех месяцев);

– *инициативный проект* – вносится в местную администрацию в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления (должен быть рассмотрен в течение 30 дней);

7) *староста сельского населенного пункта* назначается представительным органом муниципального образования по представлению схода граждан для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения и осуществляет свою деятельность на общественных началах.

Особо следует выделить такую форму осуществления местного самоуправления, как *территориальное общественное самоуправление*. Это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Территориями, на которых оно создается, могут быть:

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- иные территории проживания граждан.

Формами непосредственного осуществления гражданами территориального общественного самоуправления являются собрания и конференции граждан, а формами представительного осуществления гражданами территориального общественного самоуправления – исполнительные и контрольные органы.

Территориальное общественное самоуправление функционирует на основании собственного устава, прошедшего регистрацию в органах местного самоуправления.

В определении форм выражения своей власти на местном уровне население не ограничено. Наряду с формами, предусмотренными Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допустимы и иные. Среди них: митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, нормотворческое ходатайство, наказания избирателей.

В заключение следует отметить, что непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности и добровольности. Органы публичной власти и их должностные лица обязаны, в свою очередь, содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

16.7. Органы местного самоуправления

Местное самоуправление реализуется через представительную муниципальную демократию. **Органы местного самоуправления** – выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но учитывает общие принципы, установленные федеральным законодательством.

Органы местного самоуправления перечислены в гл. 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К ним относятся:

1) представительный орган муниципального образования.

Эти органы наделены правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. При этом представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. То же правило может использоваться и для поселений с численностью от 100 до 300 человек.

Представительный орган муниципального образования традиционно избирается населением соответствующей территории. Однако Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможности иного способа формирования такого органа для муниципального района (формирование из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава) и для городского округа с внутригородским делением (избрание из состава представительных органов внутригородских районов).

Законом установлены границы возможного числа депутатов в данном органе местного самоуправления, связанные с численностью населения территории, а также определена его исключительная компетенция:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;

- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования;

2) *глава муниципального образования*. Это высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования – должность избираемая. Однако способы избрания различны и устанавливаются для муниципальных образований законодательными актами соответствующего субъекта РФ. При этом возможны следующие варианты:

- избирается на муниципальных выборах населением;

- избирается представительным органом муниципального образования из своего состава;

- избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

- избирается на сходе граждан, если в поселении полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан.

Способ избрания главы муниципального образования в дальнейшем влияет на структуру власти в муниципальном

образовании. В первых двух случаях глава муниципального образования может в дальнейшем стать либо возглавить представительный орган, либо местную администрацию. При избрании на основе результатов конкурса – только возглавить местную администрацию (это же правило используется и в случае выборов сходом граждан).

В настоящее время рассматривается вариант замены решения конкурсной комиссии на предложение главы соответствующего субъекта Федерации.

К компетенции главы муниципального образования относятся следующие вопросы:

- представление муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;

- действие от имени муниципального образования без доверенности;

- подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования;

- издание в пределах своих полномочий правовых актов;

- созыв внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

- обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Свои полномочия осуществляет на постоянной основе. Срок и иные особенности реализации его полномочий устанавливаются законодательством субъекта Федерации;

3) *местная администрация.* Это исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления общей компетенции, обеспечивающий исполнение решений населе-

ния, представительного органа муниципального образования, а также реализацию действующего законодательства РФ.

Этот орган состоит из главы администрации, заместителей главы, иных должностных лиц и структурных подразделений (департаменты, комитеты, управления, отделы, сектора). В их число могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Если в случаях, описанных выше, глава муниципального образования возглавляет представительный орган местного самоуправления, то на должность главы администрации иное лицо назначается представительным органом муниципального образования по контракту, заключаемому по результатам конкурса;

4) *контрольный орган муниципального образования*. Этот орган создается представительным органом муниципального образования и подотчетен ему. Им же назначаются председатель и аудиторы контрольно-счетного органа. Цель создания – осуществление внешнего муниципального финансового контроля. Особенности его организации определяются уставами муниципальных образований с учетом общих требования, установленных в Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹.

В состав контрольно-счетного органа входят: председатель и аппарат. Могут быть предусмотрены должность заместителя председателя, должности аудиторов контрольно-счетного органа и возможность образования коллегиального органа (коллегии) для рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности контрольно-счетного органа.

Полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования:

- контроль за исполнением местного бюджета;
- экспертиза проектов местного бюджета;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;

¹ Российская газета. 2011. 11 февраля.

– организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством РФ;

– контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию;

5) *иные органы*, структура и порядок образования которых, предусмотрены уставом муниципального образования.

Важно обратить внимание, что долгое время на муниципальном уровне функционируют также муниципальные избирательные комиссии (это не органы местного самоуправления, это муниципальные органы власти), однако в марте 2022 года было принято решение о прекращении их деятельности¹. Переходный период установлен до начала 2023 года. С этого момента исполнение полномочий по подготовке и проведению выборов в органы местного самоуправления, местного референдума по решению избирательной комиссии субъекта РФ возлагается на территориальную или участковую комиссию.

Лица, замещающие должности во всех перечисленных выше органах местного самоуправления, состоят на муниципальной службе, особенности организации которой определены одноименным федеральным законом².

В заключение еще раз отметим, что местное самоуправление – это самостоятельная форма реализации народом своей власти. Его органы не являются структурным подразделением государственного механизма управления, хотя и входят в единую систему публичной власти. Органы местного само-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ // Российская газета. 2022. 18 марта.

² О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ // Российская газета. 2007. 7 марта.

управления неразрывно связаны с государственными органами и могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. И лишь реализация таких переданных полномочий подконтрольна государству.

16.8. Муниципальные правовые акты

Муниципальный правовой акт – это документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер решения:

- принятые непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения;
- принятые органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их полномочиям.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разграничивает муниципальные правовые акты по субъекту принятия и по вытекающей из этого их юридической силе:

- на устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), то есть населением;
- акты представительного органа муниципального образования;
- акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Вместе с тем допускаются и иные классификации:

1. По характеру предписаний:

- муниципальные нормативные правовые акты;
- индивидуальные муниципальные правовые акты.

2. По предмету регулирования:

- по вопросам местного значения;
- вопросам осуществления отдельных государственных полномочий;
- иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления.

3. По наименованию:

- решения (местный референдум, сход, представительный орган муниципального образования);
- распоряжения (председатель представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования);
- постановления (председатель представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования);
- приказы (иные должностные лица местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования).

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ и вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Акты по следующим вопросам подлежат официальному опубликованию в периодическом печатном издании муниципального образования либо в сетевом издании:

- затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- устанавливают правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование;
- содержат соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таково «конституционное пространство» и конституционное право России по состоянию на 10 января 2023 года.

Современное конституционное право, степень его научной исследованности не стоят на месте, они достаточно подвижны, динамичны, что обусловлено самим характером и темпами развивающихся политических и социально-экономических процессов и преобразований, происходящих в российском обществе и государстве. Поэтому необходимо систематически отражать в научных работах и учебных изданиях новейшие, наиболее значимые изменения, новации, которые характеризуют современный этап развития конституционного права России.

В настоящее время в России, как и во всем мировом обществе, происходят колоссальные изменения, обусловленные изменением концепции мироустройства. Деструкции подвергается существующая многие десятилетия американская однополярная модель миропорядка, установленные этой моделью правила, в результате чего начинают «выкристаллизовываться» новые центры силы (экономической, военной, политической). Эти процессы начались не вчера и в качестве первопричины имеют нарождающееся несогласие развивающихся государств и региональных держав несправедливым характером американской модели мироустройства.

В 2022 году эти процессы сопровождаются агрессивными попытками США сохранить в международных отношениях имеющийся статус-кво. Триггером/катализатором к активной фазе по отстаиванию США своих глобальных национальных интересов является начало Россией 24 февраля 2022 года специальной военной операции на Украине. За прошедшие с ее начала месяцы в нашем государстве произошли колоссальные подвижки практически во всех сферах общественных отношений (финансовой, военной, технологической, промышленной, информационной и прочее). Уроки, которые Россия извлекает из специальной военной операции и пред-

шествующих ей восемь лет существования под многотысячными санкциями со стороны США и их западноевропейских сателлитов, влекут коррекцию многих государственно-правовых институтов, детерминируют многочисленные дискуссии относительно дальнейших путей государственного развития России. Правовыми последствиями происходящих изменений в отечественной конституционной практике являются и изменение подходов ко многим «законсервированным» проблемам государственно-правового строительства, которые сегодня можно отнести к разряду актуальных вопросов современного российского конституционализма.

Учебное издание

Трусов Николай Александрович
Евдокимов Сергей Викторович

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2-е издание, переработанное и дополненное

Редактор *С. Ю. Осокина*
Компьютерная верстка *С. Ю. Осокиной*
Дизайн обложки *К. А. Быкова*

Подписано в печать 28.07.2023. Формат 60х84/16. Усл. печ. л. 31,55.
Тираж 100. Заказ 256.

Редакционно-издательский отдел
Нижегородской академии МВД России

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Нижегородской академии МВД России

603144, Н. Новгород, Анкудиновское шоссе, 3