Конституционное право России

Конституционное право России

Учебник для среднего
профессионального образования

Ответственные редакторы
доктор юридических наук, профессор
А. Н. Кокотов,
доктор юридических наук, профессор
М. С. Саликов

НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2022

УДК 342(470+571) (075.32)
ББК 67.400(2Рос)я723-1
К65

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Рецензенты:

председатель Ученого совета и главный научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения РАН, академик РАН, доктор юридических наук, кандидат философских наук, профессор **В. Н. Руденко;**

судья Конституционного Суда РФ в отставке, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор **Н. С. Бондарь.**

К65 **Конституционное право России** : учебник для среднего профессионального образования / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 496 с. — DOI 10.12737/1861456. — (Ab ovo).

ISBN 978-5-00156-238-2 (Норма)
ISBN 978-5-16-017567-6 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-102077-7 (ИНФРА-М, online)

В учебнике в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов с позиций современного состояния конституционного права системно и полно раскрываются вопросы курса конституционного права России, теории и практики конституционного строительства, конституционно-правового регулирования устройства государства, политической системы, общества в целом.

Для студентов и преподавателей образовательных учреждений среднего профессионального образования юридического профиля, а также работников органов государственной власти и местного самоуправления и для всех интересующихся вопросами конституционного права.

УДК 342(470+571) (075.32)
ББК 67.400(2Рос)я723-1

ISBN 978-5-00156-238-2 (Норма)
ISBN 978-5-16-017567-6 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-102077-7 (ИНФРА-М, online)

© Коллектив авторов, 2022

Коллектив авторов:

Бендюрина С. В. — кандидат юридических наук, доцент — § 5 гл. 16;

Гончаров М. В. — кандидат юридических наук, доцент — гл. 13;

Евстифеев Д. М. — кандидат юридических наук, доцент — гл. 9;

Захаров И. В. — кандидат юридических наук, доцент — гл. 21;

Карасев А. Т. — доктор юридических наук, профессор — § 4 гл. 16;

Кокотов А. Н. — доктор юридических наук, профессор — гл. 1, 3—5, § 1 гл. 6, гл. 8, 10, 11, § 2 гл. 14, § 1 и 3 гл. 16, гл. 19, 22;

Несмеянова С. Э. — доктор юридических наук, профессор — § 2, 3 гл. 6, гл. 7, 17, 23;

Саликов М. С. — доктор юридических наук, профессор — гл. 2, 12, 15, 18, 20; § 1 гл. 14;

Холодилова Е. А. — кандидат юридических наук, доцент — § 2 гл. 16.

Оглавление

Принятые сокращения 12

Предисловие 13

Литература ко всем темам 14

Раздел I. Основные начала конституционного права Российской Федерации

Глава 1. Конституционное право как отрасль российского права 15

§ 1. Понятие конституционного права как отрасли права 16

§ 2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и виды 26

§ 3. Конституционно-правовые отношения 30

§ 4. Конституционно-правовое принуждение 32

§ 5. Система конституционного права 37

Вопросы и задания для самоконтроля 39

Глава 2. Источники конституционного права 41

§ 1. Конституционные источники 41

§ 2. Законодательные источники 45

§ 3. Подзаконные и муниципальные источники 52

§ 4. Судебные источники 54

§ 5. Договорные источники 56

§ 6. Международные источники 59

Вопросы и задания для самоконтроля 62

Глава 3. Конституция Российской Федерации 64

§ 1. Конституция: понятие, сущность, функции 64

§ 2. Виды конституций 70

§ 3. Развитие конституционного законодательства в России 72

§ 4. Конституция Российской Федерации: юридические особенности 74

§ 5. Пересмотр Конституции Российской Федерации и конституционные поправки 76

§ 6. Формы осуществления норм Конституции Российской Федерации 80
Вопросы и задания для самоконтроля 82

Глава 4. Конституционное право как наука и учебная дисциплина 84
§ 1. Наука конституционного права 84
§ 2. Развитие науки конституционного права 90
§ 3. Конституционное право как учебная дисциплина 92
Вопросы и задания для самоконтроля 92

Глава 5. Основы конституционного строя Российской Федерации 94
§ 1. Понятие и содержание основ конституционного строя 94
§ 2. Принцип правового государства 96
§ 3. Основные начала организации публичной власти 99
§ 4. Основные начала организации российского общества 110
Вопросы и задания для самоконтроля 113

Раздел II. Конституционное положение индивидов и их объединений в Российской Федерации

Глава 6. Основы правового положения личности 115
§ 1. Индивид, общество, государство 115
§ 2. Конституционно-правовой статус личности 119
§ 3. Принципы конституционно-правового статуса личности 121
Вопросы и задания для самоконтроля 128

Глава 7. Конституционные права, свободы, обязанности человека и гражданина 130
§ 1. Понятие и виды конституционных прав, свобод, обязанностей 130
§ 2. Личные права и свободы 133
§ 3. Политические права и свободы 140
§ 4. Экономические, социальные и культурные права и свободы 145
§ 5. Конституционные обязанности 154
§ 6. Гарантии осуществления конституционных прав, свобод 155
Вопросы и задания для самоконтроля 164

Глава 8. Гражданство Российской Федерации 166
§ 1. Понятие российского гражданства 166

§ 2. Принципы гражданства 168
§ 3. Признание гражданства 172
§ 4. Приобретение гражданства 174
§ 5. Прекращение гражданства 184
§ 6. Отмена решения по вопросам гражданства 185
Вопросы и задания для самоконтроля 187

Глава 9. Основы конституционно-правового статуса иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев 189
§ 1. Иностранные граждане, лица без гражданства 190
§ 2. Беженцы, вынужденные переселенцы 206
§ 3. Политическое убежище в России 210
Вопросы и задания для самоконтроля 212

Раздел III. Государственное устройство Российской Федерации

Глава 10. Теория государственного устройства 213
§ 1. Государственное устройство 214
§ 2. Унитарные государства и унитарные государства с законодательно-территориальными автономиями 219
§ 3. Федерация 221
§ 4. Виды федеративных государств 223
Вопросы и задания для самоконтроля 227

Глава 11. Юридическая природа Российской Федерации 228
§ 1. Российская Федерация — суверенное федеративное государство 228
§ 2. Особенности федерации в России 240
§ 3. Разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения 243
§ 4. Временное осуществление федеральными органами власти полномочий органов власти субъектов Российской Федерации 246
Вопросы и задания для самоконтроля 247

Глава 12. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации 248
§ 1. Эволюция статуса субъектов Российской Федерации 249

§ 2. Признаки субъектов Российской Федерации 257
§ 3. Особенности отдельных видов субъектов Российской Федерации 263
§ 4. Классификация субъектов Российской Федерации 267
§ 5. Изменение состава субъектов Российской Федерации 270
Вопросы и задания для самоконтроля 274

Глава 13. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации 276
§ 1. Понятие и принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации 276
§ 2. Административно-территориальные единицы и населенные пункты 283
§ 3. Изменение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации 287
Вопросы и задания для самоконтроля 290

Раздел IV. Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Глава 14. Система органов государственной власти в Российской Федерации 292
§ 1. Понятие органа государственной власти 293
§ 2. Система органов государственной власти 295
Вопросы и задания для самоконтроля 300

Глава 15. Президент и Правительство Российской Федерации 301
§ 1. Президент Российской Федерации: общая характеристика 302
§ 2. Занятие должности Президента Российской Федерации ... 305
§ 3. Компетенция и акты Президента Российской Федерации 308
§ 4. Органы и должностные лица, обеспечивающие деятельность Президента Российской Федерации 312
§ 5. Правительство Российской Федерации 317
Вопросы и задания для самоконтроля 324

Глава 16. Федеральное Собрание Российской Федерации 326
§ 1. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации 326

§ 2. Компетенция и акты палат Федерального Собрания Российской Федерации 329
§ 3. Федеральный законодательный процесс 337
§ 4. Статус сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы (парламентария) 342
§ 5. Парламентский контроль в России 349
Вопросы и задания для самоконтроля 360

Глава 17. Органы судебной власти, прокурорского надзора и Уполномоченный по правам человека 362
§ 1. Конституционные основы судебной власти 362
§ 2. Конституционные принципы судебной власти 367
§ 3. Система органов судебной власти 369
§ 4. Конституционный Суд РФ 375
§ 5. Правовой статус судей 380
§ 6. Прокурорский надзор 384
§ 7. Уполномоченный по правам человека 389
Вопросы и задания для самоконтроля 393

Глава 18. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации 394
§ 1. Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации 394
§ 2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации 396
§ 3. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации 399
§ 4. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации 404
§ 5. Ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации 407
Вопросы и задания для самоконтроля 410

Раздел V. Избирательное право и право референдумов в Российской Федерации

Глава 19. Избирательное право России 411
§ 1. Выборы 411
§ 2. Избирательное право 415

§ 3. Принципы и гарантии избирательного права 416
§ 4. Организация избирательной территории 428
§ 5. Избирательные комиссии 430
Вопросы и задания для самоконтроля 432

Глава 20. Выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 433
§ 1. Выборы Президента Российской Федерации 433
§ 2. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 439
Вопросы и задания для самоконтроля 446

Глава 21. Выборы высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации 448
§ 1. Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации 449
§ 2. Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации 457
Вопросы и задания для самоконтроля 462

Глава 22. Референдум как форма народовластия 464
§ 1. Референдум и право граждан на участие в референдуме 464
§ 2. Предмет референдума 467
§ 3. Порядок организации и проведения референдума 470
Вопросы и задания для самоконтроля 479

Раздел VI. Местное самоуправление в Российской Федерации

Глава 23. Конституционно-правовые основы местного самоуправления 480
§ 1. Понятие и признаки местного самоуправления 480
§ 2. Территориальные основы 483
§ 3. Формы непосредственной демократии 487
§ 4. Органы местного самоуправления 490
§ 5. Вопросы местного значения 492
Вопросы и задания для самоконтроля 493

Принятые сокращения

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БВС РФ — «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации»

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

Ведомости ВС (СССР, РСФСР) — «Ведомости Верховного Совета СССР»; «Ведомости Верховного Совета РСФСР»

Ведомости СНД СССР и ВС СССР (РСФСР, РФ) — «Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР»; «Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР»; «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации»

ВзК РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации

ВКС РФ — «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации»

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

ЛК ПФ — Лесной кодекс Российской Федерации

САПП РФ — «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации»

СЗ РФ — «Собрание законодательства Российской Федерации»

СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации

СУ РСФСР — «Собрание узаконений РСФСР»

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Предисловие

Учебник «Конституционное право России» подготовлен коллективом авторов — профессоров и преподавателей кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета.

В основу изложения учебного материала положено действующее законодательство. В учебнике учтены изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 4 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», и последующие изменения в законодательстве.

Вопросы курса конституционного права раскрываются в учебнике с позиций современного состояния науки конституционного права, теории и практики конституционного строительства.

Учебник состоит из шести разделов: «Основные начала конституционного права Российской Федерации», «Конституционное положение индивидов и их объединений в Российской Федерации», «Государственное устройство Российской Федерации», «Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «Избирательное право и право референдумов в Российской Федерации», «Местное самоуправление в Российской Федерации».

Учебник нацелен на то, чтобы в результате изучения курса конституционного права России у обучающихся были сформированы специальные знания, умения и навыки, которые будут полезны им в конкретных сферах деятельности.

Ответственные редакторы учебника
А. Н. Кокотов, М. С. Саликов

Литература ко всем темам

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 7-е изд. М., 2021.

Конституционное правосудие. Систематизированный библиографический указатель (2011—2016) / авт.-сост. *М. А. Митюков.* М., 2018.

Конституционный судебный процесс: учебник / отв. ред. *М. С. Саликов*. М., 2020.

Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015.

Добрынин Н. М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: современная версия новейшей истории государства: учебник: в 2 т. Новосибирск, 2016.

Конституционное право России: учебник / отв. ред. *В. И. Фадеев.* М., 2013.

Конституционное право Российской Федерации: учебник / под ред. *Н. В. Витрука*. М., 2010.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. *В. Д. Зорькина*. М., 2013.

Раздел I
ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Литература

Бондарь Н. С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11; *Кокотов А. Н.* Право Конституции в российском праве // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10; *Он же.* О предмете конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 36—43; Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. *В. А. Кряжков*. М., 2002; *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001; *Лучин В. О.* Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997; *Морозова Л. А.* Конституционное регулирование в СССР. М., 1985; *Основин В. С.* Нормы советского государственного права. М., 1963; *Саликов М. С.* Предмет конституционно-процессуального права Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2000. № 1; *Самигуллин В. К.* О статусе конституционного права в системе права постсоветской России // Ученые записки юрид. ф-та. Вып. 1 / под ред. *А. А. Ливеровского*. СПб., 2005; *Скуратов Ю. И.* Политические отношения как объект конституционного регулирования // Конституционные основы государственного строительства: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1981; *Страшун Б. А.* Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. 1997. № 4; *Таева Н. Е.* Виды норм конституционного права Российской Федерации. М., 2010; *Червонюк В. И.* Предмет (предметные области) и нормативная структура конституционного права в современном правовом дискурсе // Государство и право. 2020. № 2.

§ 1. Понятие конституционного права как отрасли права

Право как система. Право больше, чем форма общественных отношений. Оно есть слепок (точный или не совсем) общества. Поэтому логика становления и развития права повторяет логику становления и развития общества. В этом смысле выделение в национальном праве конституционного права стоит уподобить складыванию в обществе публичной власти. Конституционное право как совокупность конституционных и обычных норм, исходящих от государства или санкционируемых им, по отношению к иным отраслям права является их своеобразным публично-властным организатором.

По мере развития права (специализация отраслей, усложнение объектов регулирования, накопление межотраслевых различий) в нем выделяются средства, решающие общеправовые задачи, обеспечивающие единое, внутренне согласованное действие всех отраслей права[1]. Предмет регулирования названных средств — не только поведение людей, но и связи правовых норм, иных элементов права (предметом права становится само право). Вот из чего берет начало конституционное право, превращаясь по ходу развития в отрасль национального права, непосредственно соприкасающуюся со всеми иными отраслями права, вместе взятыми. Такое положение конституционного права дает возможность охарактеризовать его в качестве не просто ведущей отрасли права, а «общей части» национального права[2].

Не все нормы конституционного права обеспечивают такую его роль. В Российской Федерации на это направлены конституционные нормы, включающие нормы Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, а также правовые позиции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, уточняющие непосредственное содержание норм соответственно Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ. Конституционные нормы образуют то, что можно назвать **правом Конституции**, составляющим ядро конституционного права и российского права в целом.

---

[1] См.: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 34.

[2] Одним из отличительных признаков сложившейся отрасли права называют наличие у нее общей части — системы общеотраслевых обобщений (нормы-цели, нормы-принципы, дефиниции и др.), упорядочивающих использование, исполнение, применение норм особенной части этой отрасли права. Но и по отношению к национальному праву в целом имеется потребность в складывании в его рамках подобной общей части в виде системы общеправовых обобщений. В качестве последних и выступают конституционные нормы.

Конституционное право как право Конституции соединяет разрозненный правовой материал в единое целое, задает его иерархию. Одна из его задач — постановка целей для отечественного права, закрепление исходных для всех отраслей права ценностей.

Единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признание и равная защита разных форм собственности, право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для не запрещенной законом экономической деятельности — эти положения составляют базу гражданского, предпринимательского права (ст. 8, 9, 34—36 Конституции РФ). Исходными для трудового, социального права являются, например, нормы о Российской Федерации как социальном государстве, об отнесении к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов трудового законодательства, о координации вопросов здравоохранения, социальной защиты, включая социальное обеспечение; защиты семьи, материнства, отцовства и детства, института брака как союза мужчины и женщины; создании условий для достойного воспитания детей в семье, осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях (ст. 7, 72 Конституции РФ). Основу уголовного, уголовно-процессуального права составляют конституционные положения о запрете пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания (ст. 21), о том, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (ст. 49). Таким образом, в российском праве нет ни одной отрасли, которая бы не основывалась на конституционных положениях.

Важным средством обеспечения единства российского права являются содержащиеся в Конституции общеправовые категории. Они должны в разных отраслях права либо означать одно и то же, либо отраслевая конкретизация названных категорий не должна искажать их конституционный смысл. В числе общеправовых категорий — «суверенитет», «собственность», «природные ресурсы», «благоприятная окружающая среда», «свобода массовой информации», «индивидуальные и коллективные обращения», «арест», «правосудие».

Объединительный потенциал права Конституции раскрывается и в масштабах всего общества, ибо Конституция обеспечивает целостность и стабильность общества на основе своих принципов. В совокупности ведущих конституционных принципов (прежде всего тех, что содержатся в гл. 1 и 2 Конституции РФ) закреплены исходные социально-экономические, политико-управленческие, правовые, ду-

ховно-культурные устои российского общества, в том числе основы правового положения человека и гражданина.

Многие конституционные нормы определяют содержание отдельных отраслей права. Это означает их одновременную принадлежность и конституционному праву, и названным отраслям. Однако если отдельные отрасли права вбирают в себя лишь некоторый набор конституционных норм, то в рамках права Конституции осуществляется системное взаимодействие всей совокупности конституционных предписаний. Конституционно-правовая оценка действительности заключается в сравнении актов (норм) отраслевого законодательства и различного рода ситуаций не просто с отдельными конституционными положениями, а со всей их совокупностью. Если для понимания и разрешения какого-либо затруднения непосредственно привлекаются отдельные конституционные нормы, то уяснение содержания последних невозможно без их сопоставления с иными конституционными положениями, а также с тем, что условно можно назвать конституционной средой (конституционной атмосферой).

Термин «конституционное право» отражает именно это обстоятельство. Он вовсе не обособляет отрасль конституционного права от других отраслей, не указывает на относимость конституционных актов исключительно к ее источникам. Нельзя, например, утверждать, что конституция — это источник исключительно конституционного права.

Все отрасли права призваны *раскрывать содержание норм Конституции*. Чем точнее и подробнее такое раскрытие, тем действеннее конституционное право. Однако содержание конституционных предписаний не сводимо к совокупности их отраслевых конкретизаций, какими бы полными и точными они ни были.

Так, любое основное право всегда содержательно шире совокупности его отраслевых конкретизаций. Часто изменение условий его осуществления требует изменения отраслевого законодательства, ему посвященного. При этом оно всегда оставляет возможность собственного распространения на не урегулированные отраслевым законодательством отношения.

Например, право на труд (ст. 37 Конституции РФ) не может сводиться к праву на трудовую деятельность по смыслу трудового, гражданского или административного законодательства, в частности оно не может жестко связываться с возрастом возникновения этого права в названных отраслях. Конституционное право на труд принадлежит индивиду с момента распространения на него действия Конституции и может им осу-

ществляться со времени появления у него способности к трудовой деятельности в самом широком смысле этого слова.

Конституционные нормы действуют *вместе с нормами отраслевого законодательства*, а при необходимости и вместо них — при их отсутствии или неконституционности. Конституция РФ устанавливает, что ее нормы действуют прямо, непосредственно (ст. 15, 18).

Конституционный Суд РФ рассматривал (определение от 9 апреля 2002 г. № 68-О) вопрос о конституционности положений п. 5 ст. 83 БК РФ и ст. 4, 11 Закона РФ «О донорстве крови и ее компонентов». Суд констатировал отсутствие законодательного порядка возмещения расходов по предоставлению лицам, награжденным знаком «Почетный донор России», льгот, предусмотренных ст. 11 Закона РФ «О донорстве крови и ее компонентов». Как следствие, гражданам было отказано в предоставлении соответствующих льгот, в том числе по уплате жилищно-коммунальных услуг, что означало ущемление их конституционных прав.

Суд указал, что федеральному законодателю надлежит незамедлительно определить названный порядок. Но этим он не ограничился. Суд определил, что отсутствие законодательного закрепления такого порядка в течение длительного времени не может служить препятствием для разрешения спорных вопросов, если от этого зависит реализация вытекающих из Конституции РФ прав, законных интересов граждан, организаций, и не является основанием для отказа в удовлетворении заявляемых ими требований. Поскольку именно федеральный законодатель не урегулировал данный вопрос, а награждение нагрудным знаком «Почетный донор России» производится федеральными органами (Министерством здравоохранения РФ и др.), то предоставление вышеназванных льгот впредь до надлежащего урегулирования возникающих при этом правоотношений федеральным законом должно производиться за счет средств федерального бюджета.

Возможность замещения конституционными нормами отраслевых норм не всегда может быть полной и распространяться на все аспекты регулирования. Конституционные нормы не способны служить нормативной основой применения мер уголовной, административной, гражданской ответственности. Дело в том, что в соответствии с принципом законности каждый случай противоправного поведения должен быть связан с нарушением конкретной юридической нормы[1]. Сказанное означает не уход конституционных норм из сферы применения отраслевых санкций, а лишь ограничение содержания их регулирующего действия. За конституционным регулированием остается направление развития соответствующих разделов

[1] См.: *Алексеев С. С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 90—91.

законодательства, охранительно-правовой политики, выражение их духа и принципиальных устоев, проверка конституционности составов конкретных правонарушений, присутствие в правоприменительной практике в качестве оценочного аргумента ее участников. Так, ряд решений Конституционного Суда РФ посвящен анализу конституционности уголовно-процессуального законодательства.

Впрочем, в практике Конституционного Суда РФ имелись случаи, когда он выводил непосредственно из Конституции возможность правоприменителей, например, изменять законодательно установленный размер санкций. Так, в постановлении от 17 января 2013 г. № 1-П Конституционный Суд РФ указал, что антимонопольные органы и суды в целях вынесения справедливого и соразмерного наказания с учетом имущественного и финансового положения юридического лица, иных имеющих значение для назначения наказания обстоятельств могут на основе требований Конституции РФ и правовых позиций Конституционного Суда РФ снижать для юридических лиц размер предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ штрафа ниже низшего предела. При этом в действующей на момент принятия названного постановления редакции КоАП РФ институт ниже низшего предела отсутствовал.

Конституционные нормы во многом задают *структуру отечественного права*, предопределяют выделение в нем профилирующих отраслей (гражданское, гражданское процессуальное право; административное, административно-процессуальное право; уголовное, уголовно-процессуальное право). В то же время конституционные нормы, требуя полного раскрытия своего содержания, обусловливают объединение норм разных профилирующих отраслей в комплексные отрасли (экологическое, семейное, таможенное, налоговое, предпринимательское, торговое право).

Конституционные нормы призваны *обеспечить равновесность правового регулирования* на всех его направлениях. С этой целью конституционные акты, в частности, учреждают исходные стандарты снятия межотраслевых и внутриотраслевых противоречий, служат основой для уточнения предмета регулирования отдельных отраслей права. Таково назначение коллизионных норм (см., например, ст. 4, 15, 76 Конституции РФ). В решении названных вопросов значительна роль конституционных (уставных) судов.

Конституционный Суд РФ, например, обратившись к проблеме соотношения налогового и гражданского права, в результате толкования конституционных норм пришел к выводу о том, что споры по поводу невыполнения налоговых обязательств находятся в рамках публичного (налогового), а не гражданского права. В то же время взыскание налоговых

платежей с физических лиц в бесспорном порядке является выходом за рамки налоговых публично-правовых отношений и вторжением в иные отношения, в том числе гражданско-правовые, в которых стороны не находятся в состоянии власти-подчинения[1].

Таким образом, совокупный предмет регулирования всех отраслей российского права является предметом и конституционного регулирования. Это, однако, не означает, что любой вопрос, находящийся в сфере правового регулирования, может быть проверен Конституционным Судом РФ на его соответствие Конституции. Такая проверка возможна при наличии необходимых поводов и оснований в пределах полномочий Конституционного Суда, очерченных в ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В прежней редакции ст. 68 названного Закона говорилось, что Конституционный Суд РФ прекращает производство по делу, когда установит, что вопрос, разрешаемый законом, иным нормативным актом, договором между органами государственной власти или не вступившим в силу международным договором Российской Федерации, конституционность которых предлагается проверить, не получил разрешения в Конституции РФ или по своему характеру и значению не относится к числу конституционных (в настоящее время это положение устранено из Закона). В данном случае Конституционный Суд РФ должен был прийти к выводу о том, что в Конституции РФ не просто отсутствуют положения, регулирующие те же отношения, что и оспариваемые заявителем нормы, но что такие отношения в принципе не могут регулироваться на конституционном уровне в силу предписаний действующей Конституции РФ.

Определением от 15 июня 1995 г. № 29-О Конституционный Суд РФ прекратил производство по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 213 Кодекса законов о труде РФ на том основании, что вопрос о размерах компенсации работнику за незаконное увольнение не может быть им разрешен, так как по своему характеру и значению он не относится к числу конституционных и его решение является прерогативой законодателя.

Отметим, что иногда Конституционный Суд РФ использовал ст. 68 не только как основание для прекращения ранее начатого производства по делу, но и как основание для отказа в приеме обращений к рассмотрению[2].

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П.

[2] См., например, определения Конституционного Суда РФ от 1 апреля 1996 г. № 9-О и от 24 января 2006 г. № 10-О.

Конституционное право не только сосредоточено на решении общеправовых задач (о которых речь шла выше), но и выступает в качестве *«обычной» отрасли права*, имеющей собственный предмет исключительного регулирования. Воздействует конституционное право на него с помощью не только общерегулятивных средств (конституционные цели, принципы и т. п.), но и методов детальной регламентации, не передоверяя эту задачу другим отраслям права. Здесь и конкретизация по субъектам, объектам, содержанию запретов, обязываний, дозволений, и оснащение материальных норм процессуальными нормами, и установление мер принуждения, в том числе ответственности, и введение юридически значимых сроков, документальных форм. В итоге набор источников конституционного права не ограничивается только конституционными актами, решениями конституционных (уставных) судов, но включает множество иных актов (федеральных, региональных, муниципальных, международных, корпоративных).

Воздействие на общественные отношения конституционного права как обычной отрасли права — это конституционно-правовое регулирование, вбирающее в себя конституционное регулирование (регулирование посредством конституционных норм), но к нему не сводящееся. Отсюда и нормы конституционного права зачастую именуют конституционно-правовыми нормами, имея в виду, что они включают нормы не только конституционных (уставных) актов, но и иных источников[1].

Предмет конституционного права как обычной отрасли права составляют *публичные властеотношения*. Однако названные отношения регулируются нормами и иных отраслей публичного права: административного, уголовного, финансового. Исключительно нормами конституционного права регулируются отношения по формированию и осуществлению верховной государственной власти, понимаемой как народовластие в формах представительной и непосредственной демократии.

Феномен власти присутствует во всех ячейках общества, однако логика социального взаимодействия приводит к появлению в масштабах всего общества совершенно особого вида власти — власти верховной, призванной обеспечить устойчивое управление делами общества, выразить общие интересы всех социальных субъектов, ввести в правовое русло все виды властеотношений. Именно верховная власть определяет устройство общества и государства, учреждая

[1] Подробно об источниках конституционного права говорится в гл. 2 учебника.

их основные институты. При этом устройство самой верховной власти вправе определять только она сама, т. е. она в отличие от иных видов публичной власти (исполнительной государственной власти, муниципальной власти, власти в общественных и религиозных объединениях) выводима из самой себя.

Верховная власть, исходящая от народа, материализуется не в каких-то отдельных государственных учреждениях, хотя бы и высших, а в государстве в целом как способе народной самоорганизации, а также в таких его территориальных составляющих, как субъекты федерации, автономии. Кроме того, государство проявляет себя также через граждан, через способы их участия в государственной жизни. Верховная власть народа не сводится к государственному аппарату; она воплощается через такие институты государства, как:

государственно-территориальное (административно-территориальное) устройство;

гражданство;

суверенные права народа государства;

компетенция государства и его территориальных частей (субъектов федерации, автономий, административно-территориальных единиц), формализующая суверенные права народа и переводящая их в плоскость государственной деятельности;

способы государственного волеизъявления граждан (выборы, референдумы) и опосредующие их права граждан;

государственные органы, наделенные властью непосредственно народом в рамках конституционного процесса.

Перечисленные институты государства каждый сообразно своей природе обеспечивают осуществление верховной власти, ее необходимое и достаточное бытие. Остальные государственные институты формируются высшими государственными органами и служат средствами их деятельности. Таковы неполитические формы исполнительно-распорядительной деятельности. Указанная деятельность не относится к собственному предмету конституционного права и детально регулируется нормами других отраслей публичного права, прежде всего административного. Если, скажем, принятие закона о государственном бюджете — компетенция верховной власти, то исполнение бюджета относится к исполнительно-распорядительной деятельности.

Закрепление в конституции (уставе) конкретного государственного института еще не является достаточным основанием для отнесения его к сфере верховного управления; важно то положение, в которое ставит его конституция (устав) по отношению к иным государственным институтам. Отнесение к области верховной власти,

например, Правительства РФ должно ограничиваться рядом позиций. Это, например, обязательное функционирование Правительства как государственного органа независимо от усмотрения кого-либо; политические формы ответственности Правительства; конституционно установленные формы участия Правительства в законотворческом процессе. То же следует сказать и об органах исполнительной власти субъектов РФ.

Конституционное и государственное право. Правовое упорядочение верховной государственной власти традиционно характеризовалось как государственно-правовое. Государственное право вполне логично выделялось в самостоятельную отрасль. Нет смысла и сегодня отказываться от выделения государственного права, но в качестве комплексной составной части конституционного права, а не в роли отдельной отрасли права. Такое поглощение объективно предопределено как минимум тремя обстоятельствами.

Во-первых, становление конституционного законодательства привело к тому, что власть народа получила выражение не просто в государственной воле, а в Конституции, вставшей над иными государственными институтами, сковавшей государственную волю юридическими императивами должного. Возвышение Конституции над государственной волей призвано учредить государство в качестве средства жизнедеятельности общества, а не цели.

Во-вторых, общество посчитало необходимым лишить государство монополии на регулирование и защиту прав и обязанностей индивидов, их объединений. Для этого потребовался совершенно иной способ закрепления основополагающих гражданских прав и обязанностей, исходящий из их негосударственной природы.

В-третьих, конституционно-правовое регулирование в силу своей универсальности расширило рамки регламентации верховной власти за счет дополнительного упорядочения отношений по вхождению разных социальных сил в ее поле деятельности.

Формы реализации верховной власти дополняются формами борьбы за нее. Тот, кто эффективно представлен в первичных государственных институтах, способен лучше проводить в жизнь собственные интересы и активно предлагать обществу свое видение решения общесоциальных проблем. Поэтому ряд субъектов явно или неявно ведут борьбу за контроль над парламентом, правительством, ключевыми ведомствами. Борьба за верховную власть идет по нескольким направлениям. Это:

деятельность по овладению рычагами государственной власти: получение депутатских мандатов; должностей в исполнительных ор-

ганах; оказание внешнего давления на государственные учреждения. Названное направление особенно важно для тех, кто не имеет нужного представительства в структурах власти;

оказание давления на политических конкурентов;

непосредственное воздействие на сознание масс, предполагающее широкое использование средств массовой информации;

продуцирование идей, способных стать средствами концептуального управления.

Действенное участие на всех выделенных направлениях невозможно без обладания важными финансово-экономическими рычагами. Совокупная деятельность множества социальных субъектов, объединяемая верховной государственной властью и процессом формирования официального «дерева» целей общества, становится основой для выделения политической системы (политической организации) общества.

Рамками не государства, а политической системы, включающей государство в качестве своего ядра, очерчивается, следовательно, действительное поле формирования и функционирования верховной государственной власти. Отсюда, во-первых, правовое оформление политической системы — задача именно конституционно-правового регулирования; во-вторых, государственное право, определяющее устройство государства и не закрепляющее статус негосударственных субъектов политической системы (партий, групп давления), оказывается частью конституционного права.

Конечно, отдельные стороны деятельности субъектов политической системы регулируются нормами административного, финансового, гражданского и другого законодательства, ведь их активность сочетает в себе решение множества разнообразных вопросов. Однако принципиальный статус субъектов политической системы состоит в том, что их организационно-правовые формы, права, обязанности, полномочия в сфере общественно-политической жизни, способы образования, преобразования, упразднения, содеятельности относятся к предмету конституционного права.

Итоговое определение. С учетом изложенного конституционное право как право Конституции РФ — система конституционных (уставных) норм, которые закрепляют социально-экономические, политико-управленческие, духовно-культурные, правовые устои российского общества, в том числе основы правового положения человека и гражданина, и задают структуру российского права, единые цели, принципы, ценности всех его отраслей, обеспечивающих их согласованное, непротиворечивое действие.

Конституционное право как обычная отрасль российского права — система конституционных (уставных) и иных норм, определяющих с помощью методов общего и детального нормирования учреждение, устройство и порядок деятельности институтов верховной государственной власти, политической системы. Конституционное право в этом значении выступает как право верховного управления, право политической системы, политическое право.

При этом право Конституции РФ является ядром (общей частью) не только конституционного права, но и российского права в целом.

§ 2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и виды

Понятие. Под нормами права обычно понимают исходящие от государства или санкционируемые им, охраняемые государством общеобязательные, общие (не индивидуальные), формально-определенные правила поведения. Они очерчивают регулируемые правом отношения, вводят обстоятельства, с которыми связывается наступление, изменение, прекращение данных отношений. Нормы права называют участников этих отношений, закрепляют права, обязанности последних, определяют объекты (предметы, явления), по поводу которых люди, их объединения взаимодействуют между собой в рамках правовых отношений. Это понимание норм права справедливо и для конституционно-правовых норм.

Особенности. Важнейшую часть конституционно-правовых норм составляют конституционные нормы (нормы Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, уточняющие их позиции конституционных (уставных) судов). Отличает конституционно-правовые нормы также то, что они направлены на детальное закрепление устройства и порядка деятельности институтов верховной государственной власти, политической системы.

В качестве одной из особенностей норм конституционного права зачастую называют отсутствие в их структуре санкций. Однако конституционное законодательство содержит внушительный набор конституционно-правовых санкций, некоторые из них содержатся в конституционных актах. В их числе роспуск парламента, отрешение от должности Президента, отзыв депутата, отставка Правительства, аннулирование решения о регистрации кандидата в депутаты, ликвидация политической партии по суду и др.

Виды норм. Нормы конституционного права по их назначению и роли в правовой системе делятся на учредительные, регулятивные,

охранительные, обеспечительные (гарантийные), дефинитивные, коллизионные, оперативные[1].

Учредительный характер имеют конституционные нормы, учреждающие социально-экономические, политико-управленческие, духовно-культурные, правовые устои общества, основы правового положения человека и гражданина. В то же время многие конституционные предписания дополнительно играют и иную роль (регулятивную, обеспечительную и др.).

Регулятивные нормы опосредуют текущую нормативно допускаемую деятельность органов публичной власти, граждан, их объединений. Они закрепляют права, обязанности людей, полномочия органов, должностных лиц. Таковы, например, нормы избирательного законодательства, законодательства о референдумах, определяющие допускаемое поведение людей на выборах, референдумах.

Охранительные нормы устанавливают меры конституционно-правового принуждения, направленные на обеспечение правопорядка (предупреждение кандидата в депутаты о недопустимости нарушений избирательного законодательства, роспуск парламента, ликвидация политической партии по суду, отрешение от должности главы государства). К их числу следует относить нормы, вводящие механизмы и порядок применения принудительных мер (конституционное судопроизводство и др.).

Обеспечительные (гарантийные) нормы направлены на поддержку надлежащего использования гражданами прав, свобод, осуществления деятельности органов власти. Например, ст. 39 Конституции РФ устанавливает, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Часть 4 ст. 109 Конституции РФ предусматривает, что Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

Дефинитивные нормы вводят определения исходных правовых терминов. Так, ст. 94 Конституции РФ устанавливает, что Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Такие нормы имеют в своей структуре, как правило, только диспозицию (само правило).

---

[1] О видах правовых норм см., например: Теория государства и права: учебник / отв. ред. *В. Д. Перевалов*. 3-е изд. М., 2004. С. 162—166 (авт. главы — *В. Д. Перевалов*).

Коллизионные нормы указывают на нормы, подлежащие применению в конкретном случае при разрешении юридических затруднений, определении компетенции тех или иных органов. Коллизионным является правило ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что международные договоры Российской Федерации обладают приоритетом по отношению к законам страны при их применении. Указанная норма соединяет в своей структуре диспозицию (правило о приоритете международного договора) и гипотезу или условие действия данного приоритета (применение в стране закона и (или) международного договора). Данную норму уточняет ст. 79 Конституции, согласно которой Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации; решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Оперативные нормы направлены на введение, отмену, изменение содержания других норм. Оперативный характер имеет предписание п. 1 раздела второго Конституции РФ, гласящее, что Конституция РФ вступает в силу со дня ее официального опубликования по результатам всенародного голосования.

Нормы, закрепляющие возможности и долженствования субъектов конституционного права, делятся на управомочивающие, обязывающие, запрещающие.

Управомочивающие нормы закрепляют правовые возможности участников правовых отношений путем установления их прав, полномочий. Таково правило ч. 4 ст. 125 Конституции РФ о праве граждан, судов на обращение в Конституционный Суд РФ.

Обязывающие нормы устанавливают обязанность граждан, органов, организаций совершать определенные положительные действия. Обязывающей нормой является правило о том, что при вступлении в должность Президент РФ приносит присягу (ст. 82 Конституции РФ). Статья 57 Конституции РФ гласит, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

Запрещающие нормы устанавливают обязанность лиц, органов, организаций воздерживаться от описанного в них поведения. Законодатель, например, устанавливает, что 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.

По характеру регулируемых отношений выделяют материальные и процессуальные нормы. *Материальные* нормы направлены на закрепление прав, обязанностей, полномочий разных субъектов. *Процессуальные* нормы определяют порядок осуществления прав, несения обязанностей, исполнения полномочий. Материальные нормы, например, определяют устройство парламента, его статус, статус его отдельных звеньев, депутатов. Процессуальные нормы устанавливают порядок деятельности парламента, в частности порядок осуществления депутатами законодательной деятельности.

По характеру содержащихся в нормах конституционного права велений выделяют нормы императивные, диспозитивные, рамочные.

Императивные нормы содержат категорические предписания, которые не могут дополняться или видоизменяться участниками правоотношений. Императивно предписание ст. 3 Конституции РФ о народе как носителе суверенитета и единственном источнике власти в Российской Федерации.

Диспозитивные нормы позволяют участникам правоотношений в известных пределах действовать по собственному усмотрению, выбирая вариант поведения, отличный от общей модели. Так, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что в заседании Конституционного Суда ведется протокол, а для обеспечения полноты и точности протокола может вестись стенограмма заседания (ст. 59).

Рамочные нормы сочетают в себе признаки императивных и диспозитивных норм. Они предоставляют участникам отношений свободу выбора, но в императивно заданных пределах. Так, п. 8 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет, что устанавливаемый субъектом РФ минимальный возраст кандидата на выборах депутатов в региональный парламент не может превышать на день голосования 21 год. Следовательно, субъект РФ свободен в выборе конкретного возрастного ценза на указанных выборах, но лишь в отрезке от 18 лет (минимальный возраст для пассивного избирательного права) до 21 года включительно.

По *субъектам правотворчества* выделяют, например, нормы, исходящие от федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ, международных организаций, некоммерческих объединений, граж-

дан, принимающих нормативные правовые акты на соответствующих референдумах, сходах (собраниях).

По *юридической силе* нормы различаются в зависимости от актов, в которых они содержатся. Нормы федеральных конституционных законов обладают большей силой, чем нормы федеральных законов. Однако и в рамках одного акта разные нормы могут обладать разной юридической силой. Так, нормы гл. 1 Конституции РФ обладают большей юридической силой, чем нормы иных ее глав (ст. 16).

По *территории действия* различают нормы, действующие на всей территории страны (например, нормы Конституции РФ), на территории отдельных субъектов РФ (законы субъектов РФ), на территории муниципальных образований (уставы муниципальных образований).

§ 3. Конституционно-правовые отношения

Понятие. Конституционно-правовые отношения — это берущие начало в конституционно-правовых нормах связи социальных субъектов на основе их юридических прав и обязанностей. Конституционно-правовые отношения накладываются на жизнедеятельность людей, формируя, направляя ее. Часто такое регулирование осуществляется через воздействие на отраслевые нормы и правоотношения (гражданские, земельные, административные и т. п.), а не прямо.

Стыкующиеся друг с другом права и обязанности индивидуальных, коллективных субъектов составляют содержание правоотношений. Стороны — участники правоотношений вступают в них по поводу разных явлений, благ, именуемых объектами правоотношений. Права, обязанности сторон правоотношений вытекают или непосредственно из правовых источников, например законов, или из каких-либо событий, действий. События, действия, с которыми законодатель связывает наступление, изменение, прекращение соответствующих прав и обязанностей в правоотношениях, получили название юридических фактов (их связок — фактических составов).

Основная особенность. В отличие от властеотношений, регулируемых нормами административного, финансового права, построенных, как правило, на юридическом неравенстве сторон, в конституционном праве широко представлены властеотношения, стороны которых взаимодействуют на равных (отношения законодательных, исполнительных и судебных органов, между субъектами РФ, между избирателями и избирательными комиссиями и др.) или их подчинение друг другу, основанное на усмотрении, строго ограничивается пределами конституционных процедур (отношения Президента и

Правительства, отношения между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ).

Правовое воздействие способно менять тип властеотношений, в частности изменять характер связей между их сторонами. Административная зависимость участников властеотношения может заменяться их юридическим равенством.

Конституционно-правовые режимы заявительно-регистрационного вступления граждан в отдельные сферы жизни общества (изменение места жительства, выезд из страны и въезд обратно, создание общественных и религиозных объединений), вытеснив действовавшие здесь ранее административно-правовые режимы (прописка, разрешительный порядок образования общественных объединений и др.), сменили тип соответствующих властеотношений. А значит, произошло изменение границы по предмету между конституционным и административным правом за счет расширения области конституционного регулирования.

Субъекты. Ряд социальных субъектов являются участниками только конституционно-правовых отношений. Это российский народ, народы субъектов РФ, этносы, национальные, религиозные, языковые меньшинства, т. е. общности, организационно не персонифицированные в одном лице. Субъектами конституционно-правовых (государственно-правовых) отношений выступают Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. Они вступают, например, в отношения по поводу распределения и перераспределения собственных полномочий. Однако данные государственно-территориальные образования одновременно являются субъектами иных отраслей права. Так, гл. 5 ГК РФ регулирует их участие в гражданско-правовых отношениях.

Объекты. Основными объектами конституционно-правовых отношений являются: 1) государственная территория и ее границы; 2) материальные блага (природные ресурсы, средства государственной казны); 3) поведение людей (вступление в гражданство, отзыв депутатов избирателями, митинги и т. д.); 4) деятельность органов и должностных лиц государства, негосударственных организаций; 5) правовые акты, например ставшие объектом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, иных судах; 6) личные неимущественные блага (вероисповедная принадлежность, честь, достоинство, неприкосновенность).

Виды правоотношений. Все правоотношения делят на *регулятивные*, закрепляющие или направляющие какие-либо социальные связи людей, и *охранительные*, обеспечивающие охранительную

функцию права. Регулятивные правоотношения делят на относительные, абсолютные, общерегулятивные. В *относительных* правоотношениях точно, «поименно» определены все их субъекты; в *абсолютных* (односторонне индивидуализированных) точно поименована лишь одна сторона — носитель права или обязанности, а на другой стороне находятся все иные субъекты права; в *общерегулятивных* субъектами прав или обязанностей являются все субъекты («всякий и каждый»). Правоотношения бывают *постоянными* (складываются непосредственно на основе правовых норм) и *временными* (вытекают из конкретных юридических фактов, существуют в течение срока действия последних). Выделяют также *материальные* и *процессуальные* правоотношения, порождаемые соответственно нормами материального и процессуального права. Используются и другие классификации правоотношений.

В конституционном праве встречаются правоотношения всех видов, однако своеобразие этой отрасли как общей части национального права выражают постоянные правоотношения общерегулятивного типа, не требующие для своего возникновения наступления каких-либо событий, действий. Они складываются непосредственно на основе правовых норм. Именно такое правоотношение вытекает из нормы ст. 2 Конституции РФ. Данные правоотношения именуют еще длящимися, статутными (позволяющими закреплять принципиальный статус субъектов права), правоотношениями «первого порядка» (определяющими основу правопорядка, содержание иных правовых отношений)[1].

Конституционно-правовые санкции осуществляются в рамках охранительных отношений.

В последнее время бурно развиваются *конституционные процессуальные отношения.* В разных сферах конституционной действительности складываются целые процессуальные комплексы (законотворческий процесс; договорно-федеративный процесс; конституционно-судебный процесс; избирательный процесс и процесс проведения референдумов; процесс отрешения высших должностных лиц государства от должности и т. д.).

§ 4. Конституционно-правовое принуждение

Конституционно-правовое регулирование в необходимых случаях опирается на публичное *принуждение*, являющееся разновидностью ограничения прав. К видам правового принуждения традици-

[1] См.: *Ковачев Д. А.* Предмет, способы и формы конституционного регулирования // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 54—55.

онно относят меры пресечения, защиты, восстановления прав, меры ответственности. Все эти виды принуждения встречаются и в конституционном праве.

Меры пресечения имеют целью прекращение противоправного поведения. В уголовном процессе это задержание, арест, обыск. В конституционном праве на пресечение правонарушений направлены приостановление действия актов, например приостановление Президентом РФ действия актов глав субъектов РФ, признание в судебном порядке нормативных правовых актов недействующими ввиду их противоречия актам с большей юридической силой или недействительными по причине неконституционности. К мерам конституционно-правового пресечения относятся представления в адрес общественных, религиозных объединений со стороны прокуроров, органов юстиции о недопустимости противоправного поведения и его прекращении. На пресечение противоправного поведения направлено официальное предупреждение кандидатов в депутаты, на выборные должности со стороны избирательных комиссий о нарушении теми избирательного законодательства. Президент РФ вправе предупредить законодательный (представительный) орган субъекта РФ о необходимости отмены или пересмотра им своих актов, ранее признанных по суду противоречащими актам с большей юридической силой. Президент РФ вправе не подписать поступивший к нему федеральный закон и возвратить его в палаты Федерального Собрания в связи с имевшими место нарушениями процедуры его принятия.

Принудительные **меры защиты, восстановления прав** направлены на охрану, обеспечение субъективных прав физических и юридических лиц в случаях, когда они сами не способны осуществлять свои права. Защитно-восстановительную функцию выполняют, например, в гражданском праве принудительное изъятие имущества из чужого незаконного, пусть и добросовестного, владения; в предпринимательском праве — введение внешнего управления в организациях, признанных несостоятельными; в гражданском процессе — меры, направленные на обеспечение иска; в конституционном праве — признание выборов несостоявшимися и, как следствие, назначение новых выборов. В конституционном праве данная мера не является реакцией на какое-либо правонарушение. Она призвана обеспечить право граждан иметь депутата, выборное должностное лицо, представляющее значительную часть избирательного корпуса. Признание же выборов недействительными в случае, если допущенные при проведении голосования или подведении его итогов нарушения не

позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, является одновременно и мерой пресечения, и мерой защиты избирательных прав граждан. На восстановление пассивного избирательного права нацелены отмена судом или вышестоящей избирательной комиссией решения избирательной комиссии об отмене регистрации кандидата в депутаты и восстановление гражданина в статусе кандидата в депутаты.

Право граждан иметь действительно их представляющий парламент обеспечивается роспуском законодательного (представительного) органа субъекта РФ в связи с неправомочностью его состава. Неправомочным считается парламент, имеющий менее 2/3 от законодательно установленного числа его депутатов и, следовательно, не представляющий значительную часть избирателей. Такая неправомочность может возникнуть, например, в результате выбытия ранее избранных депутатов. Восстановительной мерой является отмена ранее состоявшегося решения о принятии лица в российское гражданство.

Особое место среди мер принуждения занимают **меры юридической ответственности**. Выделяют негативную и позитивную юридическую ответственность. Негативная ответственность заключается в применении к лицам в особой процессуальной форме мер принудительного воздействия (санкций) за совершенные ими правонарушения, а также в обязанности указанных лиц претерпевать соответствующие лишения. Позитивная ответственность — это осознанное и активное исполнение людьми своих обязанностей.

Конституционно-правовая ответственность отличается от других видов юридической ответственности (уголовной, гражданской, административной, дисциплинарной) прежде всего специфичностью санкций. Конституционно-правовые санкции не затрагивают личную, физическую свободу индивидов, что характерно для многих уголовно-правовых санкций, административного ареста; не ущемляют имущественный статус индивидов, организаций, как гражданско-правовые, финансово-правовые санкции, ряд административных взысканий (штрафы, конфискация предметов); реализуются вне отношений прямого подчинения по службе, имеющего место при дисциплинарной ответственности. Применительно к конституционным правам, свободам конституционно-правовые санкции могут ограничить лишь политические (публичные) права, свободы.

Объект поражения конституционно-правовых санкций — специальные правовые статусы индивидов, органов, организаций, должностных лиц, предоставляемые конституционно-правовыми нормами. Это, во-первых, индивидуальные статусы депутата, главы го-

сударства, иных выборных должностных лиц, кандидата в депутаты, на выборную должность, члена политической партии, иного общественного объединения, религиозного объединения и др.; во-вторых, статусы таких коллективных субъектов, как парламент, правительство, избирательные комиссии, политические партии, иные общественные объединения, религиозные объединения, средства массовой информации.

Различие между негативной и позитивной ответственностью значимо и для конституционного права, но с одним принципиальным уточнением. Правильнее было бы под позитивной ответственностью понимать применение уполномоченными субъектами юридических санкций к органам власти, должностным лицам при отсутствии в их действиях составов правонарушений. Основанием для применения санкций является общая негативная оценка деятельности (отдельных действий) органов, должностных лиц или принятие ими решений, пусть и правомерных, но негативно оцениваемых субъектом возложения ответственности или влекущих обязательное применение санкций в силу предписаний закона.

К мерам позитивной конституционно-правовой ответственности в заявленном понимании относятся роспуск Государственной Думы Президентом РФ, отставка Правительства РФ по инициативе Президента РФ. Эти меры следует рассматривать как позитивную ответственность, поскольку они, во-первых, ущемляют организационный статус людей, не ограничивая их общего правового статуса; во-вторых, не преследуют целей кары, наказания; в-третьих, сопровождаются компенсационными мерами (сохранение прежней работы или предоставление равноценной, дополнительные выплаты, сохранение льгот и т. п.). Но это именно санкции, которые заключаются в ущемлении, лишении прав.

Позитивная ответственность призвана обеспечить не только и не столько законность, сколько целесообразность деятельности аппарата публичной власти.

Мерой позитивной ответственности выступал отзыв депутатов, выборных должностных лиц в связи с утратой доверия избирателей. Однако Конституционный Суд РФ в постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П указал, что законодатель обязан в качестве оснований отзыва выделять конкретные решения, действия (бездействие) депутатов, должностных лиц, подтверждаемые или опровергаемые в судебном порядке. По сути, Конституционный Суд РФ отметил необходимость выделения в качестве оснований отзыва конституционных или иных правонарушений. Поэтому отзыв в таком толковании является мерой негативной ответственности, санкцией за правонарушение (правонарушения).

К мерам негативной конституционно-правовой ответственности относятся:

отрешение от должности Президента РФ;

роспуск законодательных (представительных) органов субъектов РФ, регламентируемый федеральными законами, актами высших должностных лиц субъектов РФ в связи с неприведением ими своих актов в установленном порядке в соответствие с актами большей юридической силы;

отмена решения о регистрации кандидата в депутаты, на выборную должность судом в связи с нарушением им избирательного законодательства;

отмена решения избирательной комиссии об избрании депутата, выборного должностного лица в связи с отказом лица оставить должность, не совместимую с депутатским мандатом;

ликвидация общественных, религиозных объединений, средств массовой информации на основании судебного решения;

роспуск избирательной комиссии вышестоящей избирательной комиссией или судом.

Меры конституционно-правовой ответственности часто увязаны с применением иных мер ответственности. Так, не отрешив лицо от должности Президента РФ, невозможно привлечь его к уголовной ответственности за государственную измену и совершение иного тяжкого преступления. Здесь одни и те же деяния требуют последовательного применения мер сначала конституционной, а затем уголовной ответственности. В то же время привлечение лица, являющегося депутатом, к уголовной ответственности служит основанием для прекращения его депутатских полномочий.

Конституционные правонарушения требуют четкого законодательного закрепления соответствующих составов правонарушений, что в настоящее время не всегда обеспечено. Это проявляется, например, в отсутствии указания на необходимость вины и на ее конкретную форму при избирательных правонарушениях.

Меры конституционно-правовой ответственности ущемляют (изымают) специальные конституционные статусы (права) индивидуальных или коллективных субъектов. Поэтому к их числу нельзя отнести такие близкие им меры, как отказ в регистрации общественного, религиозного объединения, средства массовой информации, избирательного объединения, отказ в предоставлении российского гражданства, статуса беженца, вынужденного переселенца. Перечисленные властные действия уполномоченных органов нельзя рассматривать как принудительные, ограничивающие (изымающие) права

индивидуальных или коллективных субъектов. Их суть не в ограничении (изъятии), а в непредоставлении каких-либо прав (статусов), в недопущении людей в определенные сферы общественной жизни. Таким образом, следует различать процедуры ограничения прав и непредоставления прав. Непредоставление прав, как и их ограничение, должно иметь четкие, закрепленные в законе основания и применяться в строгой процессуальной форме.

§ 5. Система конституционного права

Система конституционного права — его устройство, деление на подотрасли, институты и их целостное соединение. В науке нет единого взгляда на указанную систему. О. Е. Кутафин полагал, что она складывается из институтов основ конституционного строя, гражданства, основ правового статуса человека и гражданина, федеративного устройства, избирательного права, системы государственной власти, системы местного самоуправления[1].

С. А. Авакьян в качестве основных структурных элементов конституционного права выделяет ряд подотраслей: основы конституционного строя; конституционный статус человека и гражданина; государственное устройство; избирательное право и избирательная система; Президент РФ; Федеральное Собрание РФ; Правительство и иные федеральные органы исполнительной власти; конституционные основы судебной и прокурорской системы; Конституционный Суд РФ (федеральное конституционное правосудие); органы государственной власти субъектов РФ; конституционные основы местного самоуправления. Изложенная последовательность перечисленных подотраслей отражает в целом структуру Конституции РФ[2].

Представляется, что систему конституционного права предопределяют его общеправовые и иные функции, о которых речь шла выше. В итоге в конституционном праве обособляется право Конституции (система норм Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ и уточняющих их содержание позиций конституционных (уставных) судов). Право Конституции РФ — ядро (общая часть) как конституционного права, так и российского права в целом.

Систему права Конституции РФ задает ее структура. В конституционном праве как обычной отрасли права выделяются государственное право и право негосударственных форм публичной (по-

---

[1] См.: *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 57.

[2] См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 2-е изд. М., 2007. Т. 1. С. 77—79.

литической) деятельности граждан, их объединений. Последнее условно можно именовать гражданско-публичным правом в противовес гражданскому праву в его традиционном значении самостоятельной отрасли российского права.

Государственное право включает ряд подотраслей и институтов:

право государственно-территориального устройства, объединяющее институты: федеративно-территориального устройства государства; административно-территориального устройства субъектов РФ; ведомственно-территориального деления; режима Государственной границы РФ и внутригосударственных границ; образования в составе Российской Федерации, принятия в состав Российской Федерации, преобразования, упразднения субъектов РФ;

институт правовых основ исчисления времени;

институты гражданства; статуса иностранцев, лиц без гражданства; беженцев, вынужденных переселенцев; предоставления политического убежища;

избирательное право и референдарное право;

парламентское право;

президентское право, дополненное институтом правительства;

судебное право;

прокурорско-надзорное право;

институт уполномоченных по правам человека;

институт правового статуса языков, определяющий правовое положение языков российских народов в качестве государственных, официальных, национальных, средства межнационального общения;

институт государственной символики, устанавливающий государственные символы Российской Федерации, субъектов РФ, их статус и порядок обращения с ними;

институт государственных наград, степеней отличия, почетных званий, премий, устанавливающий виды наград, степеней отличия, почетных званий, премий Российской Федерации, субъектов РФ, порядок награждения ими (их присвоения, присуждения);

институт государственных праздников, памятных дат и мест, в том числе мемориалов, Российской Федерации, субъектов РФ, определяющий порядок их установления и их правовое значение.

Гражданско-публичное право включает нормы, закрепляющие публичные способы осуществления гражданами их основных прав, свобод, гарантии таких прав, свобод (институты основ статуса и деятельности общественных, религиозных объединений, средств массовой информации, манифестаций и гражданских инициатив). На осу-

ществление названных прав, свобод направлены также нормы государственного права и иных отраслей права.

В качестве структурной части российского конституционного права при его территориальном членении выделяются федеральное конституционное право и конституционное (уставное) право субъектов РФ. К ним примыкает муниципальное право как право местного самоуправления. Основу муниципального права составляют конституционные нормы, однако традиционно эту отрасль права рассматривают как комплексное образование, включающее в себя наряду с нормами конституционного права нормы административного, финансового, земельного и многих иных отраслей права.

В составе отдельных подотраслей конституционного права выделяются собственные правовые обобщения. Думается, что в развитых подотраслях государственного права (парламентское, избирательное) возможно выделение общей и особенной частей[1]. Надо также иметь в виду, что подотрасли и институты конституционного права состоят из материальной и процессуальной частей или тяготеют к этому.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Вспомните из курса теории права определения права, отрасли права, структуры права, предмета, метода правового регулирования, правовых обобщений. Представьте их схематично в письменном виде.
2. Конституционное право — отрасль публичного или частного права?
3. Конституционное право — отрасль материального или процессуального права?
4. Конституционное право — отрасль охранительная или регулятивная?
5. Каково назначение конституционного права в российском праве?
6. Найдите в Конституции РФ: декларативные, целевые нормы, нормы-принципы; регулятивные, охранительные, управомочивающие нормы; обязывающие, запрещающие нормы; дефинитивные, коллизионные, гарантийные, отсылочные (бланкетные), оперативные нормы; императивные и диспозитивные нормы.
7. Назовите объекты конституционно-правовых отношений. Есть ли среди них такие, которые присутствуют только в конституционно-правовых отношениях?

---

[1] Об этом см., например: Парламентское право России: учеб. пособие / отв. ред. *А. Н. Кокотов*. Екатеринбург, 2008. С. 18; Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. *И. В. Захарова, А. Н. Кокотова*. 2-е изд. М., 2012. С. 26—28.

8. Какие виды мер правового принуждения присутствуют в конституционном праве? Приведите примеры указанных мер.

9. Дайте понятие конституционно-правовой ответственности и ее основных признаков. Каково соотношение конституционно-правовой и политической ответственности?

10. Можно ли гражданина привлечь к уголовной, административной или гражданской ответственности на основании норм Конституции РФ? Может ли норма Конституции РФ выступать в качестве единственного нормативного основания конституционно-правовой ответственности?

Глава 2. ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Литература

Авакьян С. А. Нормативное значение решений конституционных судов // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 2004. № 4; *Гаджиев Г. А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ как источники конституционного права // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: сб. докл. М., 1999; *Гулиев В. К.* Законы субъектов Российской Федерации в системе источников конституционного права // Проблемы права. 2005. № 2; *Депенхойер О.* Функции конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1; *Захаров В. В.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права. М., 2005; *Кокотов А. Н.* О правотворческом содержании решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 4; *Колесников Е. В.* Источники российского конституционного права. Саратов, 1998; *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002; *Лазарев Л. В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2006; *Марченко М. Н.* Источники права. М., 2005; *Николаев А.* Практика Европейского Суда по правам человека как источник российского конституционного права // Закон и право. 2011. № 12; *Овсепян Ж. И.* Источники (формы) российского права в период глобализации (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). М., 2016; *Саликов М. С.* Источники конституционного права: проблемы структуризации и внутрисистемные противоречия // Проблемы науки конституционного права / под ред. *А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина*. Екатеринбург, 1998; *Он же.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие и система // Правоведение. 2004. № 5.

§ 1. Конституционные источники

Понятие. Нормы конституционного права сосредоточиваются в актах, имеющих различные юридические формы. Эти акты выступают в качестве источников отрасли конституционного права. В науке имеются различные позиции относительно и значения термина

«источник конституционного права», и системы источников[1]. Под источниками конституционного права понимаются акты, содержащие юридические нормы, направленные на регламентацию отношений, составляющих предмет конституционного права.

В отличие от источников науки конституционного права источниками отрасли являются только действующие на данный момент нормативные акты. Причем если часть из них — безусловные источники (Конституция РФ, конституции субъектов РФ, федеральные конституционные законы), то другая часть выступает в качестве источников лишь при наличии в них конституционно-правового содержания (федеральные законы, подзаконные акты, международные договоры и т. д.). Источники конституционного права должны четко формулировать права и обязанности возможных участников правоотношений и доводиться до их сведения; соответствовать актам вышестоящих органов; обеспечиваться силой государственного принуждения[2].

Источники конституционного права по форме можно подразделить на определенные группы, в совокупности образующие систему источников[3]. Такое деление позволяет глубже уяснить юридическую природу источников, механизм их реализации, а также их соотношение внутри системы.

Систему источников конституционного права можно условно разделить на семь групп: конституционные, законодательные, подзаконные, судебные, договорные, международные и муниципальные источники. В первых четырех группах выделяются, кроме того, по две подгруппы: федеральные и региональные источники.

Наиболее значимыми источниками отрасли являются конституционные. Они носят учредительный характер и обладают наивысшей юридической силой по сравнению со всеми остальными нор-

---

[1] См.: *Лепешкин А. И., Махненко А. Х., Щетинин Б. В.* О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. 1965. № 1; *Колесников Е. В.* Источники российского конституционного права. Саратов, 1998; *Саликов М. С.* Источники конституционного права: проблемы структуризации и внутрисистемные противоречия // Проблемы науки конституционного права / под ред. *А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина*. Екатеринбург, 1998; *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002; и др.

[2] См.: *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. С. 19.

[3] По мнению О. Е. Кутафина, источники конституционного права можно разделить на федеральные, федерально-региональные, региональные, регионально-местные и местные. Кроме того, он выделяет в качестве отдельного источника конституционный обычай. См.: *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. С. 33, 326—348.

мативными актами. В качестве федерального конституционного источника выступает Конституция РФ. К числу региональных конституционных источников относятся конституции российских республик и уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Федеральная Конституция. Конституция РФ 1993 г., как и все предыдущие российские конституции, провозглашена в качестве акта высшей юридической силы. Однако действующая Конституция РФ в отличие от всех прежних является актом прямого действия. Ее нормами надлежит руководствоваться при рассмотрении конкретных дел в судах, в исполнительно-распорядительных органах. Прямое действие Конституции РФ, несомненно, является большим достижением российской правовой системы в целом и российского конституционного права в частности. Применение конституционных норм прямо и непосредственно не исключает применения в дополнение к ним имеющихся нормативных актов более низкого уровня, развивающих нормы Конституции РФ.

> В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» подчеркивается, что судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия. Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:
>
> а) когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;
>
> б) когда Конституционным Судом РФ выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции РФ нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда РФ, если они в нем указаны.
>
> В случаях, когда статья Конституции является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения.

Региональные конституции и уставы. Конституция (устав) субъекта РФ — основной закон субъекта РФ, обладающий высшей юридической силой в системе его законодательства, принимаемый в установленном федеральной Конституцией порядке, определяющий ста-

тус субъекта РФ и регламентирующий вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией РФ[1].

В отличие от республик, изначально обладавших правом принимать собственные конституции, края, области, города федерального значения и автономии получили такое право (право принятия своих уставов) относительно недавно. Данные источники включают в себя нормы, регламентирующие правовой статус того или иного субъекта РФ, права, свободы и обязанности граждан, проживающих на соответствующей территории, порядок образования и полномочия региональных государственных органов и органов местного самоуправления и т. д. И конституции республик, и уставы остальных субъектов, по сути, равнозначные юридические документы учредительного характера, регламентирующие схожие общественные отношения. В связи с этим, а также учитывая закрепленный в федеральной Конституции принцип равноправия всех субъектов, следует констатировать, что оба вида данных документов однотипны и выступают в качестве основных законов соответствующих регионов. Вместе с тем существуют некоторые различия между этими двумя юридическими документами — собственно название и порядок принятия. Если для республик федеральная Конституция не устанавливает порядок принятия их конституций и, следовательно, они вправе принимать свои конституции любым приемлемым для себя путем (референдумом, парламентом, специально учрежденным органом и т. д.), то для других субъектов способ принятия их уставов прямо закреплен в Конституции РФ. В ее ч. 2 ст. 66 зафиксировано, что устав принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ.

Рассматривая дело о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области, Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П отметил: из ч. 2 ст. 66 Конституции РФ следует, что уставом определяется статус области. Это означает, что устав занимает особое, а именно высшее, место в иерархии нормативных актов, принимаемых законодательным органом области.

В то же время Конституция РФ обладает высшей юридической силой на территории всей страны, следовательно, региональные конституции и уставы не могут противоречить Конституции РФ. Не мо-

[1] Подробнее о региональных конституционных источниках см.: *Саликов М. С.* Конституция (устав) субъекта Российской Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. *В. А. Кряжков*. М., 2002. С. 197.

гут они противоречить и федеральным законам, принятым в пределах федеральной компетенции.

§ 2. Законодательные источники

Законы — наиболее распространенная форма конституционно-правовых норм. Именно законы, обладающие более высокой юридической силой по сравнению с подзаконными актами, регламентируют важнейшие общественные отношения. В то же время Конституция РФ содержит определенные требования к законам. В частности, закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ч. 1 ст. 54).

Конституционный Суд РФ рассмотрел дело о конституционности регионального закона, которому была придана обратная сила. Суд отметил, что ст. 57 Конституции РФ, возлагая на граждан одну из важнейших конституционных обязанностей, а именно обязанность платить законно установленные налоги и сборы, вместе с тем гарантирует им защиту в тех случаях, когда налоги не являются законно установленными либо когда законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, придана обратная сила.

Конституционное требование о недопустимости придания обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, призвано обеспечить устойчивость в отношениях по налогообложению, придать уверенность налогоплательщикам в стабильности их правового и экономического положения. Это требование распространяется как на федеральные законы, так и на законы субъектов РФ.

Оспариваемый Закон был принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 21 июня 1995 г., подписан мэром Санкт-Петербурга 14 июля 1995 г. и вступил в силу с 1 июля 1995 г., а опубликован он был в приложении к журналу «Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга» (1995. № 5), подписанному в печать 1 августа 1995 г. Исходя из буквального смысла нормы, Закон был введен в действие, а также применен до опубликования, что противоречит ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

Такой порядок введения в действие закона, ухудшающего положение налогоплательщиков, означает придание ему обратной силы. В этом случае налогоплательщики привлекались бы к ответственности за налоговые правонарушения в связи с теми действиями по уплате налога, которые были ими совершены до момента, когда вновь принятый закон вступал в силу, что не соответствует ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, согласно которой никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением.

Статья 57 Конституции РФ запрещает законодательным органам принимать законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие

положение налогоплательщиков, придавая им обратную силу. Это означает, что недопустимо не только придание таким законам обратной силы путем прямого указания об этом в самом законе, но и принятие законов, по своему смыслу имеющих обратную силу, хотя бы и без особого указания об этом в тексте закона. В равной степени недопустимо придание таким законам обратной силы в актах официального или иного толкования либо правоприменительной практикой[1].

Некоторые отношения в соответствии с Конституцией РФ могут быть урегулированы только в форме закона (федерального конституционного или федерального). Например, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы граждан могут быть ограничены только федеральным законом. Другая конституционная норма устанавливает еще более высокую по юридической силе форму акта для ограничений прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения — федеральный конституционный закон (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ). Причем в нем должны быть указаны пределы и срок действия ограничений, которые вводятся для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя.

В настоящее время в Российской Федерации существует несколько видов законов: законы о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, региональные законы.

Законы о поправках к Конституции РФ. Конституция РФ, устанавливая возможность внесения в нее поправок (дополнений, изменений), прямо не называет вид акта, которым такие поправки должны вноситься. На это было указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ.

В постановлении Суда, в частности, отмечается, что ни федеральный конституционный закон, ни федеральный закон не могут являться формами принятия конституционных поправок. Федеральный закон не пригоден для этого, так как в силу прямого указания ст. 136 и 108 Конституции РФ для внесения поправок требуется более сложная процедура по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, в отношении федерального закона Президент РФ наделен правом его отклонения, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный ст. 136 Конституции РФ на процедуру принятия поправок.

В то же время поправки к Конституции РФ не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как ч. 1 ст. 108 Конституции РФ прямо указывает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в гл. 3—8 Конституции РФ поправок, не отно-

[1] ВКС РФ. 1997. № 5.

сящихся к вопросам, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Кроме того, в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции РФ, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью.

Таким образом, 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.

Из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к ее гл. 3—8 вытекает, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта — закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ.

Исходя из данного постановления, парламент 4 марта 1998 г. принял Федеральный закон № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». В нем употребляется термин «закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации», данный в названном постановлении. Примеры таких актов: законы о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Федеральные конституционные законы. Это новый вид источников российского права. Они развивают наиболее важные положения Конституции РФ. Отличает их от федеральных законов ряд признаков, зафиксированных в Конституции РФ. Они обладают более высокой юридической силой (ч. 3 ст. 76); принимаются по более сложной процедуре (ч. 2 ст. 108); глава государства не вправе применить по отношению к ним право вето (ч. 3 ст. 107); принимаются только по вопросам, предусмотренным в Конституции РФ (ч. 1 ст. 108). Это вопросы: чрезвычайного и военного положения (ст. 56, 87, 88); порядка принятия в Российскую Федерацию новых субъектов (ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 137); образования новых субъектов РФ (ч. 1 ст. 137); изменения статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66); описания и порядка официального

использования государственного флага, герба, гимна (ч. 1 ст. 70); назначения референдума (п. «в» ст. 84); статуса Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103); порядка деятельности Правительства РФ (ч. 2 ст. 128); статуса высших и иных федеральных судов (ч. 3 ст. 128); порядка созыва Конституционного Собрания (ч. 2 ст. 135).

Поскольку федеральные конституционные законы принимаются во исполнение Конституции РФ, они не являются ее составной частью и не могут изменять содержание конституционного текста[1].

Федеральные законы. Они могут быть источниками конституционного права только в том случае, если они имеют конституционно-правовое содержание. К их числу можно отнести законы о выборах, политических партиях, статусе иностранных граждан. Например, в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ закрепляется, что система региональных органов государственной власти устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Декларации. Особое место в системе источников конституционного права занимают декларации. Их назначение — закрепление тех или иных принципов, концепций, определяющих основные направления развития государства, его политики, а не прямое регулирование каких-либо отношений. На основе таких принципов должно развиваться все законодательство. В этом, собственно, и заключается правовое значение декларативных документов, принимаемых парламентом. На сегодня приняты декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., о языках народов России от 25 октября 1991 г. и Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. После принятия Конституции РФ 1993 г. не было принято ни одной декларации.

Акты палат Федерального Собрания РФ. Промежуточную позицию между законодательными и подзаконными источниками конституционного права занимают регламенты, постановления и иные акты (например, положения) палат Федерального Собрания РФ. Последние, как известно, принимают и федеральные законы. Это обстоятельство роднит акты палат парламента с законодательными источниками. Однако юридическая сила законов, несомненно, выше рассматриваемых актов. Кроме того, различен и порядок их принятия. Так, акты, принятые одной палатой, не требуют утверждения другой, а также подписания их Президентом РФ. В то же время их

[1] См.: ВКС РФ. 1995. № 6.

нельзя приравнять и к подзаконным источникам, так как последние, как правило, принимаются на основе и во исполнение законов, конкретизируют их. Акты же палат имеют самостоятельный предмет регулирования. Например, в регламентах палат Федерального Собрания РФ закреплены вопросы организации их деятельности, образования их органов (комитетов, комиссий), законодательный процесс, т. е. они являются нормативными актами с узкой сферой применения.

Используя свои конституционные полномочия, палаты принимают постановления. Например, Совет Федерации 27 декабря 2011 г. принял постановление № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью», поскольку п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ возлагает решение вопроса об утверждении изменения границ между субъектами РФ именно на Совет Федерации. Государственная Дума 24 апреля 2015 г. приняла постановление № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов», руководствуясь п. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, возлагающим функцию объявления амнистии именно на Государственную Думу.

Между тем не все постановления палат парламента имеют равную юридическую силу. Конституционный Суд РФ, по сути, приравнял постановления Государственной Думы об объявлении амнистии к закону. По мнению Суда, постановление Государственной Думы, которым объявляется амнистия, является уникальным нормативным правовым актом в сравнении с постановлениями Государственной Думы по другим вопросам, а также с иными нормативными подзаконными актами, принимаемыми в форме постановлений. Принятие Государственной Думой постановлений об амнистии предусмотрено самой Конституцией РФ, что отличает эти постановления от других нормативных актов, включая большинство законов. Таким образом, они имеют особую конституционную природу в системе действующих нормативных правовых актов, по своему уровню и материально-правовому содержанию могут быть приравнены только к принимаемым Государственной Думой законам[1].

Региональные законы. Согласно Конституции РФ правом принятия законов обладают все субъекты РФ. В советский период, как уже отмечалось, такое право было предоставлено только республикам. Федеративная природа Российского государства предполагает распределение компетенции между федеральным центром и субъ-

[1] СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

ектами, в том числе и по вопросам принятия законов, иных нормативных правовых актов. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы, включая конституционные. По предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы, принимаемые в соответствии с ними региональные законы и иные правовые акты. Последние принимаются также по вопросам ведения субъектов РФ и не могут противоречить федеральным законам, принятым в рамках предметов федерального и совместного ведения. В случае обнаружения такого противоречия действует федеральный закон. В то же время, если имеет место противоречие между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, принятым по предметам своего ведения, действует региональный закон, иной правовой акт. Закрепление этих принципов на конституционном уровне (ст. 76 Конституции РФ) выступает в качестве важной гарантии самостоятельности субъектов РФ, их права на принятие собственных законов, иных нормативных правовых актов.

Наиболее сложен вопрос о разграничении законодательных полномочий в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При отсутствии базового федерального закона, в соответствии с которым, как уже отмечалось, должен приниматься региональный закон, иной правовой акт, субъекты РФ вправе применить опережающее регулирование. Однако после принятия федерального закона региональный закон или иной правовой акт должен быть приведен в соответствие с федеральным законом. Конституционный Суд РФ неоднократно обращал на это внимание.

> В решении по «калининградскому делу» Конституционный Суд РФ подчеркивал, что отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует Калининградской областной Думе принять собственный нормативный акт, что следует из смысла ст. 72, ч. 2 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ и вытекает из природы совместной компетенции[1].
>
> В решении по «читинскому делу» Конституционный Суд РФ, кроме того, отметил необходимость приведения регионального акта в соответствие с федеральным после принятия последнего[2].

Используя установленные законотворческие полномочия, субъекты РФ в настоящее время довольно активно принимают собственные законы.

---

[1] ВКС РФ. 1995. № 6.

[2] ВКС РФ. 1996. № 1.

В числе законов субъектов РФ можно выделить три вида: конституционные (уставные) законы, обычные законы и кодексы.

Конституционные (уставные) законы обладают более высокой юридической силой по сравнению с другими законами и принимаются, как правило, по усложненной процедуре — не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Их принятие предусмотрено конституциями (уставами) ряда субъектов: республик Алтай, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Тыва, Ингушетия, Калининградской области, Красноярского края. Конституционные (уставные) законы субъектов РФ принимаются по вопросам, предусмотренным их конституциями (уставами). Например, Конституция Республики Саха (Якутия) предусматривает принятие конституционных законов о порядке внесения изменений и дополнений в республиканскую Конституцию, о Главе Республики, о Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики, о Конституционном суде и конституционном судопроизводстве, о Правительстве, о системе исполнительных органов государственной власти Республики. В Красноярском крае к уставным законам относятся законы об официальных государственных символах края, законы, регулирующие вопросы референдумов, выборов, отзыва Губернатора края, народной инициативы и иных форм непосредственного осуществления гражданами государственной власти края и участия в ее осуществлении законодательным и исполнительными органами государственной власти края, а также вопросы организации и порядка деятельности Законодательного Собрания края, Правительства края, Уполномоченного по правам человека в крае, Избирательной комиссии края, Счетной палаты края.

Иногда такие законы используются также в качестве законов о поправках в основной закон субъекта РФ. Например, уставным законом Калининградской области вносятся изменения в Устав (Основной Закон) Калининградской области.

Обычные законы являются наиболее распространенными источниками в правовых системах субъектов РФ. В качестве примеров таких законов можно привести законы: от 1 июля 2003 г. № 21-З «О референдуме Республики Марий Эл», от 5 июня 2000 г. № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», от 31 мая 2012 г. № 338-ЗО «О выборах Губернатора Челябинской области», от 13 апреля 2017 г. № 34-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области».

Некоторые субъекты принимают «законы о законах», например: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края», Закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-З «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», Закон Вологодской области от 1 февраля 1997 г. № 132-ОЗ «О законодательных и иных областных нормативно-правовых актах», Закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области», Закон Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах», Областной закон от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области».

Кодексы имеют равную с обычными законами юридическую силу, принимаются по той же процедуре, однако они представляют собой крупные кодифицированные акты. В качестве примеров можно привести избирательные кодексы Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ, Тюменской области от 3 июня 2003 г. № 139, города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38, Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 6 декабря 2006 г. № 380-З.

§ 3. Подзаконные и муниципальные источники

Подзаконные источники. К федеральным подзаконным источникам относятся нормативные указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти. Названные акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам. Правительственные акты и акты федеральных министерств и ведомств, кроме того, не должны противоречить указам Президента, а акты вышестоящих органов исполнительной власти обязательны для нижестоящих.

В системе источников конституционного права акты федеральных органов исполнительной власти следуют за правительственными актами. Их типичными признаками являются подзаконность, специализированность, оперативная распорядительность. Они издаются на основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства и имеют официальный характер и обязательную силу для всех субъектов в подведомственной сфере. К актам федеральных органов исполнительной власти, являющимся источниками конституционного права, можно, например, отнести те, что устанавливают конкретный механизм реализации тех или иных конституционных прав и свобод граждан путем регламентации правил, порядка, обязанностей долж-

ностных лиц. Такой механизм может содержаться, в частности, в ведомственных актах, утверждающих различного рода положения, административные регламенты. Например, МВД России издан приказ от 16 ноября 2020 г. № 773 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

Все нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию. Без такой регистрации и опубликования указанные акты не имеют правовых последствий.

В качестве региональных подзаконных источников выступают акты высших должностных лиц субъектов РФ, акты высших органов исполнительной власти субъектов РФ и акты иных органов исполнительной власти субъектов РФ. Они принимаются на основе и во исполнение региональных конституций (уставов) и законов, а по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов — на основе Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных актов.

К подзаконным источникам следует также отнести акты избирательных комиссий, принимаемые ими в рамках установленной для них компетенции.

Муниципальные источники. К таким источникам конституционного права[1] относятся акты органов местного самоуправления. Эти органы вправе принимать собственные нормативные акты, которые в случаях регулирования ими отношений в сфере конституционного права выступают в качестве источников данной отрасли. Примерами могут служить уставы муниципальных образований, акты, утверждающие положения об органах местного самоуправления, расширяющие права и свободы граждан, проживающих на соответствующей территории, усиливающие их гарантии и т. п.

---

[1] Некоторые авторы данный вид источников называет местными. См.: *Кутафин О. Е.* Избранные труды: в 7 т. М., 2011. Т. 2. С. 277—321; *Нудненко Л. А.* Конституционное право России. М., 2011. С. 31—32; и др. Нами ранее использовался термин «локальные источники» (см.: *Саликов М. С.* Источники конституционного права: проблемы структуризации и внутрисистемные противоречия). Однако во избежание смешения с терминами иных отраслей права (например, в трудовом праве под локальными источниками понимаются акты, принимаемые работодателем) мы впредь будем именовать данный вид источников муниципальными.

§ 4. Судебные источники

Введение института конституционного контроля в России, учреждение Конституционного Суда РФ, региональных конституционных (уставных) судов, наделение их весьма широкими полномочиями сделало возможным появление в ряду источников конституционного права абсолютно нового нормативного источника — судебных решений. Они подразделяются как по содержанию, так и по территориальному уровню соответствующего суда. Конституционный Суд РФ принимает несколько видов решений: постановления, определения, заключения и др. Содержание данных решений различно. В качестве источника отрасли можно рассматривать лишь постановления, материализующие такие полномочия Суда, как проверка конституционности законов, подзаконных актов, договоров и т. д., разрешение споров о компетенции, а также толкование федеральной Конституции.

По территориальному признаку судебные источники делятся на федеральные (решения Конституционного Суда РФ) и региональные (решения конституционных, уставных судов субъектов РФ). В качестве судебных источников в ряде случаев могут выступать решения судов общей юрисдикции, например решения Верховного Суда РФ.

Решения Конституционного Суда РФ. Согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» акты или их отдельные положения, признанные Судом неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Данное положение «поднимает» судебное решение до уровня закона, оно уже не просто акт применения права, оно само — право. Что касается толкования Конституции РФ, то оно, особенно учитывая трудности внесения в нее изменений, приобретает сегодня качество конституционного законодательствования. Для государств с прецедентной системой права это обычное явление. В США, например, Верховный суд широко использует право официального толкования Конституции США, благодаря чему не в последнюю очередь обеспечивается жизнеспособность самой Конституции.

Конституционный Суд РФ, официально толкуя Конституцию РФ, пошел дальше простого разъяснения смысла отдельных ее положений. В ряде случаев он выступает в качестве квазизаконодателя. Например, в постановлении от 6 июля 1999 г. № 10-П, толкуя положения ч. 2 и 3 ст. 92 Конституции РФ, он положительно ответил на вопрос относительно возможности возобновления исполнения

Президентом РФ своих полномочий в случае прекращения действия обстоятельств, препятствовавших ему в их выполнении. Ограниченное по времени исполнение обязанностей Президента РФ Председателем Правительства РФ имеет место до момента возвращения действующего Президента РФ к исполнению своих обязанностей или до вступления в должность вновь избранного Президента.

В таких решениях Конституционный Суд РФ в силу «молчания» Конституции РФ по вопросам, требующим разъяснения, сам формулирует ее «недостающие элементы» исходя из смысла других ее норм и принципов. Таким образом, осуществляя толкование Конституции РФ, Конституционный Суд РФ принимает решения, без которых текст Конституции уже не может считаться полным. Изменение толкования Конституционным Судом РФ Конституции РФ иными органами недопустимо.

Решения региональных конституционных (уставных) судов. Субъекты РФ также предусматривают в своих конституциях (уставах) создание конституционных (уставных) судов, окончательность их решений и невозможность обжалования. Решения этих судебных органов направлены на проверку соответствия конституциям (уставам) субъектов РФ принимаемых в них актов, вопросов толкования их основных законов и др.[1] Например, в постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 30 сентября 1994 г.[2] был признан неконституционным Указ Президента Республики, в постановлении Уставного суда Свердловской области от 7 июля 1999 г.[3] были признаны не соответствующими Уставу области ряд положений Устава муниципального образования «город Нижний Тагил».

В отношении данного вида источников необходимо отметить, что в настоящее время они сохраняют такое качество, однако в будущем появление новых решений региональных конституционных (уставных) судов будет невозможным. Дело в том, что согласно Федеральному конституционному закону от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» в срок «до 1 января 2023 года конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются». Это означает, что данные суды могут принимать решения по принятым делам лишь

---

[1] См.: *Кряжков В. А.* Конституционный судебный процесс в субъектах Российской Федерации // Конституционный судебный процесс / отв. ред. *М. С. Саликов.* М., 2003. С. 189—212. Подробнее о конституционном правосудии в субъектах РФ см.: Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. *М. А. Митюков*. 2-е изд. М., 2011. С. 541—729; *Митюков М. А.* Конституционное правосудие. Систематизированный библиографический указатель (2011—2016). М., 2018.

[2] ВКС РФ. 1995. № 4.

[3] Областная газета. 1999. 20 июля.

до указанного срока. В этом Законе установлено право субъектов создавать конституционные (уставные) советы при законодательных (представительных) органах, однако вряд ли в случае их создания их решения смогут рассматриваться в качестве источников конституционного права, поскольку они не будут самостоятельными органами.

Решения судов общей юрисдикции. Решения судов общей юрисдикции в большинстве своем не могут считаться источниками права, поскольку они являются актами применения права. Однако некоторые из них, главным образом решения Верховного Суда РФ, могут выступать в качестве источников конституционного права. Например, постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», от 24 декабря 1993 г. № 13 «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации», от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

§ 5. Договорные источники

Договорно-правовые источники подразделяются на две большие группы: международные договоры Российской Федерации и внутригосударственные договоры и соглашения. Несмотря на формальную однотипность (в обоих случаях формой акта выступает договор), международные и внутригосударственные источники тем не менее целесообразнее рассматривать в разных группах источников по следующим причинам. Международные и внутригосударственные договоры различаются по их юридической силе и предмету регулирования. Одна из сторон в обоих видах договоров совпадает (федеральные органы государственной власти), а вторая сторона всегда отлична (в международных договорах это иностранное государство, международная организация и т. п., а во внутригосударственных договорах — всегда субъект РФ в лице соответствующих органов). Наконец, ст. 15 Конституции РФ, впервые включившая международно-правовые источники в российскую правовую систему, относит к их числу не только международные договоры Российской Федерации, но и общепризнанные принципы и нормы международного права, что не позволяет рассматривать названные источники в отрыве друг от друга.

Международные договоры относились к источникам конституционного права и ранее, а внутригосударственные договоры и со-

глашения в качестве таковых появились относительно недавно. Они включают в себя горизонтальные договоры и соглашения (между субъектами РФ) и вертикальные договоры и соглашения (между Федерацией и ее субъектами), которые в зависимости от количества сторон могут быть двусторонними, трехсторонними и т. д.

Федеративный договор. В 1992 г. были заключены три договора между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти различных типов субъектов РФ, получившие родовое название — Федеративный договор. Данный документ был включен тогда в текст Конституции.

Сейчас Федеративный договор не входит в Конституцию РФ. Более того, согласно абз. 4 п. 1 раздела второго Конституции РФ в случае несоответствия ее положениям положений Федеративного договора действуют положения Конституции. В условиях, когда ст. 71—73 федеральной Конституции по-новому по сравнению с Федеративным договором формулируют принципы разграничения предметов ведения между центром и субъектами РФ, положений Договора, не противоречащих Конституции, остается крайне мало. Так, рассматривая «дело о республиканском суверенитете», Конституционный Суд РФ, в частности, отметил, что, как следует из преамбулы, ч. 3 ст. 3 и п. 1 раздела второго Конституции РФ, принятая всенародным голосованием Конституция РФ как таковая является актом высшего непосредственного выражения власти многонационального российского народа в целом. Поэтому положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции РФ[1].

Часть 3 ст. 11 Конституции называет Федеративный договор в качестве одного из документов, посредством которого производится разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. В то же время, как указал Конституционный Суд РФ, в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ кроме Федеративного указываются и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. К ним относятся индивидуальные договоры с отдельными субъектами РФ.

Вертикальные договоры и соглашения. Предметами таких договоров могут быть: конкретизация предметов ведения и полномочий,

[1] См.: ВКС РФ. 2000. № 5.

установленных Конституцией РФ и федеральными законами; условия и порядок осуществления разграниченных договором полномочий; формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора; иные вопросы, связанные с исполнением положений договора. Договор может быть заключен при прямом указании в федеральном законе на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения и при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения — с условием приведения договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона. Договор может конкретизировать предметы совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов РФ.

Вертикальные соглашения заключаются органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ. Предметом соглашения могут быть: передача осуществления части полномочий; условия и порядок такой передачи; материально-финансовая основа передачи осуществления части полномочий; формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения; иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения. Пример подобных соглашений — Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Амурской области о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных Законом Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» (утверждено распоряжением Правительства РФ от 19 февраля 2021 г. № 400-р).

Горизонтальные договоры и соглашения. Они заключаются между субъектами РФ. Последние реализуют свою компетенцию в том числе путем кооперации усилий и средств в рамках двусторонних и многосторонних договоров без участия федерального центра. Предметом горизонтальных договоров и соглашений, как правило, является экономическое, культурное, научно-техническое и иное сотрудничество. Однако для сложносоставных субъектов РФ немаловажным является заключение договоров, касающихся порядка формирования органов государственной власти. В качестве примера такого договора можно привести Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа —

Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа о порядке и условиях проведения выборов Губернатора Тюменской области в 2018 году от 21 июня 2018 г.

§ 6. Международные источники

Конституция РФ 1993 г. впервые включила международно-правовые нормы в правовую систему государства. Это обстоятельство имеет довольно существенные правовые последствия, так как предполагает прямое применение судами, другими правоприменительными органами норм международного права в рамках своих полномочий. Признавая в целом позитивность данного конституционного нововведения, необходимо обратить внимание на необходимость учета целого ряда факторов при таком применении.

Во-первых, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ частью правовой системы России являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Таким образом, в Конституции РФ закрепляется принадлежность отечественной правовой системе не всех принципов и норм международного права, а лишь общепризнанных и договорных. Причем в отношении последних указан источник — международные договоры Российской Федерации. Конституция России не дает определения того, какие именно принципы и нормы являются общепризнанными. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Так, к общепризнанным принципам международного права относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного. Содержание общепризнанных принципов и норм международного права может раскрываться, например, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. Кроме того, необходимо признание таких принципов и норм самой Российской Федерацией. В против-

ном случае эти принципы и нормы, естественно, не могут входить в ее правовую систему. Резолюции международных конференций и организаций, если иное специально не оговорено, юридической силой не обладают и не подлежат применению. Они могут использоваться лишь при толковании норм международного права. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» под международным договором понимается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией 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 (например, конвенция, пакт, соглашение и т. п.).

Международные договоры Российской Федерации могут заключаться от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры) и от имени федеральных органов исполнительной власти (межведомственные договоры).

Во-вторых, международные договоры Российской Федерации, объявленные частью правовой системы, могут применяться соответствующими компетентными органами. Это такие международные договоры, в отношении которых Российская Федерация выразила согласие на их обязательность и которые вступили для нее в силу (договоры СССР, в отношении которых Россия является правопреемником; договоры, участие в которых Российской Федерации оформлено посредством присоединения).

Согласно ч. 3 ст. 5 указанного Федерального закона положения официально опубликованных международных договоров России, не требующие издания внутригосударственных актов для их применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

К признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора России, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств.

В названном выше постановлении Пленума от 10 октября 2003 г. № 5 Верховный Суд РФ отметил, что международный договор подлежит применению, если Российская Федерация в лице компетентных

органов государственной власти выразила согласие на обязательность для нее международного договора посредством одного из действий, перечисленных в ст. 6 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» (путем подписания договора; обмена документами, его образующими; ратификации договора; утверждения договора; присоединения к договору; любым иным способом, о котором условились договаривающиеся стороны), а также при условии, что указанный договор вступил в силу для Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации» международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации. К другим договорам применимо общее правило, установленное ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, по которому любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В-третьих, Конституция РФ установила соотношение закона и международного договора России, причем только на случай их противоречия (в этой ситуации применяются правила международного договора). Верховный Суд РФ в названном выше постановлении разъяснил, что правила действующего международного договора, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении по отношению к законам РФ. Правила действующего международного договора, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении по отношению к подзаконным нормативным актам, изданным органом государственной власти, заключившим данный договор. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» установил соотношение закона и международного договора в случае их согласованности, т. е. при отсутствии противоречия. В силу ч. 3 ст. 5 этого Закона положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров принимаются соответствующие правовые акты.

В-четвертых, действие ч. 4 ст. 15 Конституции РФ в части примата международных договоров над внутригосударственным законодательством не распространяется на саму Конституцию РФ, т. е. меж-

дународные договоры могут обладать приоритетом только в отношении законов и не могут иметь преимущества над конституционными нормами. Что же касается норм международного права, то примат признается лишь за теми из них, которые касаются прав и свобод человека, поскольку они поставлены самой Конституцией РФ на тот же уровень, что и ее положения (ч. 1 ст. 17).

В-пятых, непосредственное действие или применение норм международного права не означает их применения помимо национальной правовой системы. Поскольку международные источники включаются Конституцией РФ в правовую систему страны, они применяются как часть этой системы в соответствии с ее целями и принципами, а также в установленном ею процессуальном порядке.

Рассматривая международные источники конституционного права, следует упомянуть и о Конституционном Суде РФ, который, с одной стороны, наделен полномочием разрешать дела о конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации[1], а с другой — сам применяет в своей деятельности общепризнанные принципы и нормы международного права.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какое место занимает конституция (устав) субъекта РФ в его правовой системе? Существуют ли различия между конституцией и уставом субъекта РФ?
2. Назовите виды законов, принимаемых в России. Какой из законов прямо не предусмотрен Конституцией РФ?
3. Чем федеральный конституционный закон отличается от федерального закона? Приведите примеры федеральных конституционных законов.
4. Какие акты федеральных органов исполнительной власти подлежат государственной регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию? Каковы правовые последствия отсутствия такой регистрации? В письменном виде представьте схему указанной регистрации.

---

[1] Примерами таких решений может служить постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации и постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 г. № 6-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.

5. Приведите примеры муниципальных источников конституционного права.

6. Какие акты можно отнести к судебным источникам конституционного права?

7. В чем состоит особенность Федеративного договора как источника конституционного права?

8. Что может быть предметом договора или соглашения, заключаемого между федеральными и региональными органами исполнительной власти?

9. Чем общепризнанные принципы международного права отличаются от общепризнанных норм международного права? Приведите примеры данных источников.

10. Раскройте соотношение закона и международного договора Российской Федерации в случае их противоречия, а также при отсутствии противоречий между ними.

Глава 3. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000; *Аничкин Е. С., Ряховская Т. И.* Прямое действие и применение норм Конституции РФ: к вопросу о разграничении понятий // Правоприменение. 2018. № 1; *Арановский К. В.* Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003; *Батурин Ю.* Конституция как задача коллективного выбора // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2; *Безруков А. В.* Конституция, основной закон и международный договор: правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7; *Бондарь Н. С.* Конституция России в современную эпоху глобальных перемен: от политических иллюзий к юридическому реализму. М., 2018; *Витрук Н. В.* Верность Конституции. М., 2008; *Комарова В. В.* Учредительная власть и основной закон // Lex russica. 2013. № 12; *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002; *Минаева Н. В.* Потаенные конституции России. М., 2010; *Ударцев С. Ф.* Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). СПб., 2015; *Фадеев В. И.* Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности // Lex russica. 2013. № 12; *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Теория современной конституции. М., 2005; *Шахрай С. М.* О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013; *Эбзеев Б. С.* Введение в Конституцию России. М., 2013.

§ 1. Конституция: понятие, сущность, функции

Появление конституций. Термин «конституция» в переводе с латинского языка означает «устройство», «установление». Конституции в их современном понимании как основные законы государств, обладающие особой юридической силой, ограничивающие государственную волю, закрепляющие суверенитет народа, права граждан, их гарантии, приоритет права над государственным усмотрением, появились в ходе буржуазно-демократических революций в Европе и Северной Америке в XVIII—XIX вв., направленных против режима феодального правления. Однако акты с таким наименованием принимались и ранее. Первая буржуазная конституция — Конституция США 1787 г. — была разработана учредительным собранием, а за-

тем ратифицирована конституционными конвентами образовавших государство штатов. Политико-правовой режим ограничения государственной власти конституцией обычно именуют конституционализмом. Концепция конституционализма, выведенная из идей естественного права, являлась буржуазно-демократической антитезой феодальной тирании[1].

Современные конституции — продукт эпохи перехода от доиндустриальных обществ к обществам индустриальным, по крайней мере в рамках западноевропейской истории. Данный переход выразился в росте промышленности; укреплении капиталистических отношений; становлении новых элит (промышленной, торгово-финансовой), противопоставляющих себя традиционным элитам (аристократии, духовенству), конкурирующих между собой; политической активизации широких слоев населения; усилении индивидуальных и индивидуалистических начал. По мере укрепления индустриальных начал общество становилось более конфликтным, сложным по социально-классовой структуре, менее предсказуемым. Рост конкуренции разных социальных групп грозил его целостности, чему феодальное государство не в силах было противостоять. Новое состояние общества требовало единого, твердого политико-экономического и правового пространства, возвышения права над государственным усмотрением, чему препятствовали феодальная раздробленность, сословная структура, режим правления аристократического меньшинства.

Буржуазно-демократические революции стали политическим средством становления индустриальной цивилизации. Правовым средством такого перехода явились конституции, призванные в новых условиях возвысить право над государством. Государство сохранило роль силы, объединяющей в пределах общества все группы социальных интересов. Однако отныне подобная деятельность государства ограничивалась (в идеале) конституционными установлениями, нацеливалась на отражение интересов большинства населения (принцип народовластия) при учете запросов разных социальных групп. Появление конституций связано с попыткой превратить право для государства в поток, который можно подправлять, регулировать, но нельзя направлять в иное русло или перекрывать. Названное качество права, обеспечиваемое конституционным регулирова-

[1] См.: *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 34. О конституционализме см. также: *Кокотов А. Н., Сонина Л. В.* Конституционализм как политико-правовой режим // Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 127—133.

нием, по мере перехода от индустриальной цивилизации к постиндустриальной (современное информационное общество) лишь крепло.

Таким образом, конституции оказались силой, во-первых, обеспечивающей устранение феодальных порядков и расчищающей дорогу индустриальной, затем постиндустриальной цивилизации; во-вторых, нацеленной в их идеальном предназначении на возвышение права над государством, ограничивающей государственное усмотрение[1].

Сущность конституции. Если право призвано выражать компромисс разных общественных сил, государства и общества, то в первую очередь эту задачу решают конституционные акты, поскольку именно в них сосредоточены главные интересы разных общественных групп, отдельных людей. Конституция в идеале есть средство выражения ценностей, приемлемых для власти и народа, большинства и меньшинств, отдельных классов и слоев общества. Сила конституции в обеспечении хотя бы минимального баланса интересов всех общественных групп, такого баланса, который, даже не будучи во всем справедливым, удерживает людей от агрессивных способов их отстаивания. В этом и заключена глубинная сущность конституции.

Функции конституции. Сущность конституции проявляется через ее функции, как собственно юридические (учредительная, регулятивная, систематизации законодательства, права), так и общесоциальные (духовно-мировоззренческая, политико-идеологическая, обеспечения общественной устойчивости).

Конституция является актом *учредительным*, закрепляющим наиболее фундаментальные устои общества и государства, его исходные принципы и институты. Предмет конституционного регулирования — власть, государство, политическая система, общество в целом. Конституция учреждает территориальные, организационные формы власти, способы вхождения людей во власть, очерчивает основы их правового положения, в частности посредством признания их прав и свобод, определяет место страны в мире. Известно множество законодательных актов, более объемных, чем конституция, однако ни один из них не имеет такого масштабного предмета регулирования, как она. Отношения, учреждаемые названными актами, производны от отношений, учреждаемых конституцией. Поэтому конституцию еще можно охарактеризовать как первичный учредительный акт.

Конституция не только учреждает общественные и государственные институты, но и *регулирует* их текущую деятельность с помощью

---

[1] О возвышении права над государством см., например: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 364.

закрепления прав, свобод, обязанностей, полномочий, запретов, мер принуждения. Конституция обеспечивает как положительное, так и охранительное регулирование. В этой части она действует, как и другие нормативные правовые акты. Необычность регулятивной функции конституции в отличие от регулирующего действия иных актов проявляется лишь в самом предмете регулирования: отношениях по отправлению верховной государственной власти, обеспечению автономного статуса индивидов в обществе.

Конституция — основа *систематизации* национального законодательства, права. Она предопределяет его структуру, нацеливает на преодоление разрозненности отдельных разделов законодательства, отраслей права. Для нас привычно использование эталонов мер, весов, времени. Конституция содержит правовые стандарты, эталоны, обязательные для законодателя, правоприменителей, иных субъектов права. Конституция — это своеобразный поверочный инструмент, с помощью которого выявляются и разрешаются внутриправовые противоречия, а значит, усиливается системность права.

Конституция имеет ярко выраженное *духовно-мировоззренческое назначение*. Мировоззрение — система взглядов, идей о том, как устроен (должен быть устроен) мир, какое место занимает (должен занимать) в нем человек, как он должен себя вести. С помощью конституции происходит перевод на язык права распространенных в обществе культурных ценностей: национальных, религиозных, этических и др. Конституция отвечает за юридическое освящение названных ценностей, придание им статуса непреложных начал, требующих к себе особого, высокого отношения. Конституция — это своеобразное «священное писание». Только ведет она людей не к вере в Бога, как религиозные тексты, а к вере в земной порядок и земную справедливость.

Политико-идеологическая функция конституции является продолжением духовно-мировоззренческой функции. Она заключается в воздействии конституции на политические отношения, закреплении в ней определенного идеологического выбора. Политика — практическая сфера властного сопряжения интересов классов, иных групп общества, выражения ими своего отношения к имеющемуся в обществе публичному порядку, прежде всего с точки зрения справедливости распределения в нем материальных и иных благ. Политические интересы требуют идеологического выражения. Идеология как форма мировоззрения — система индивидуальных, групповых, классовых воззрений на отношения людей друг к другу, власти, установок (программ) по сохранению, изменению существующего публично-

властного порядка, исходя из соответствующих интересов. Закрепляя общественно-государственное устройство, место в нем людей, их объединений, конституция тем самым делает и определенный идеологический выбор. Однако он может заключаться как в закреплении политического режима, допускающего отстаивание людьми разных идеологических воззрений, так и в заметном ограничении идеологической свободы. Скажем, российские конституции советского периода устанавливали господство одной идеологии — марксистско-ленинской.

Конституция призвана обеспечивать *устойчивость общества*, сопрягать воедино разные поколения, десятилетия, даже столетия. В идеале она — средство обеспечения многолетней, многопоколенной преемственности в обществе, а значит, сила, которая наряду с государством, религией, языком формирует народ, превращает его из объекта манипуляций в субъект истории, знающий свои исторические корни, держащийся за них, способный на сознательный выбор собственного пути. Конституция, пережившая несколько людских поколений, начинает восприниматься людьми как часть среды, которую им не дано менять. Это значительно усиливает действенность конституции.

Устойчивость общества нельзя отождествлять с застоем. Устойчивость не отрицает, более того, предполагает эволюционные перемены. Поэтому конституция не может не решать проблему соотношения в обществе *традиций и модернизации*, культурно-исторической (в самом широком смысле) преемственности и введения в социально-экономическую, политическую, духовную жизнь общества новых элементов, ценностей иных народов, культур, что делает конституционный процесс внутренне противоречивым.

Необходим, следовательно, поиск путей, позволяющих обеспечить одновременно и историческое затвердевание конституционного материала, и его непрерывное развитие в соответствии с вечно изменяющейся общественно-политической практикой. В любом случае должно применяться общее правило: изменение конституции лишь тогда, когда ее нельзя не менять. При этом, прежде чем вносить изменения в текст конституции, важно проверить, не дает ли она возможность интерпретационной корректировки своего содержания. Конституцию можно менять за счет ее нового толкования, например в рамках конституционно-судебных процедур, а не изменения текста, ее привычных и уже дошедших до людей формулировок. Такой щадящий способ Г. Еллинек весьма точно назвал преобразованием конституции.

Широко распространено мнение о долговременной стабильности Конституции США 1787 г., в которую за время ее существования было внесено всего 27 поправок. Однако эта Конституция постоянно меняется в содержательном аспекте Верховным судом США. Так, американская Конституция ничего не говорит о праве политических партий на существование, но данное право в качестве подразумеваемого выведено Верховным судом из формулы о свободе слова, собраний, петиций Поправки 1 к Конституции[1].

Обращение к толкованию как способу совершенствования конституции и органичного соединения в конституционном процессе устойчивости и изменчивости требует наличия ряда условий, без которых возможности правового толкования не будут востребованы. Среди упомянутых условий назовем два. Во-первых, в стране должны сложиться влиятельные группы, заинтересованные в общественно-политической стабильности, осознающие этот интерес и способные противостоять превращению радикальных консерватизма и модернизации в серьезную угрозу для страны. Другими словами, необходим «средний» класс, уравновешивающий иные общественные течения. А это проблема во многом социально-экономическая и глубже — цивилизационная. Во-вторых, конституция не должна содержать положения, выражающие узкогрупповые интересы отдельных слоев: классов, этносов, профессиональных сословий. Любая узкогрупповая, в том числе идеологическая, нацеленность конституции всегда будет побуждать конституционно «обделенные» группы к пересмотру ее положений. Поэтому конституционный текст должен вбирать в себя лишь те идеи и принципы, которые принимаются или по крайней мере не отвергаются всеми общественными группами, способными влиять на выбор политического курса государства и общества.

Традиции и модернизация как обеспечиваемые правом ценности функционально разделяют конституцию и текущее законодательство. Конституция должна быть направлена по преимуществу на сохранение сложившихся устоев общества, а обычное законодательство — на обеспечение необходимых изменений в допускаемых конституцией пределах.

Конституция в идеале призвана обеспечить эволюционное развитие общества в качестве акта *стратегического целеполагания*. Она закрепляет цели развития государства, всего общества. Конституция — та постоянная суть, которая в разных исторических условиях требует

---

[1] См.: *Мишин А. А., Власихин В. А.* Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 174.

несовпадающих нормативных решений однотипных ситуаций. Таким образом, конституция — это особым образом выраженный план социальной, в том числе правотворческой, деятельности в обществе на долговременную перспективу. В этом смысле Конституция России выступает правовой основой российской цивилизации[1].

Итоговое определение. Конституция — основной закон общества, нацеленный на учреждение государственных, общественных институтов, регулирование их деятельности, систематизацию законодательства, права, выражение духовно-мировоззренческих, политико-идеологических, иных ценностей, обеспечение устойчивого развития общества, российской цивилизации в целом и предназначенный для достижения баланса индивидуальных, групповых, общесоциальных интересов.

§ 2. Виды конституций

Конституции разных государств, государственных образований в силу ряда причин различаются между собой. В теории конституционализма принято выделять виды конституций по форме их выражения, действенности положений, субъектам и порядку принятия, содержанию.

Форма выражения конституции. По форме выражения выделяют *писаные* и *неписаные* конституции. Писаная конституция — нормативный правовой акт, целостно регулирующий вопросы конституционного значения. Писаная конституция может быть единым и единственным актом, как, например, Конституция США. Однако она может представлять собой несколько актов (их частей), содержательно дополняющих друг друга и формально провозглашенных составными частями единой конституции. Так, современная Конституция Франции включает в себя Конституцию 1958 г., Декларацию 1789 г., преамбулу к Конституции 1946 г.

Неписаная конституция — совокупность обычных по форме законов, судебных актов, обычаев (например, конституции Великобритании[2], Новой Зеландии). Составляющие неписаную конституцию источники не дают каждый по отдельности цельную модель общественно-государственной жизни в стране. Они формально не соединены

---

[1] Об этом подробнее см.: *Кокотов А. Н.* Конституция России 1993 года как правовая основа выбора страной цивилизационного пути // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 5—9; *Он же.* Конституция России и «болезнь самоотречения» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1. С. 11—15.

[2] Тексты актов, образующих неписаную конституцию Великобритании, см.: Конституции зарубежных государств / сост. *В. В. Маклаков.* М., 1996. С. 57—87.

между собой в рамках единого акта или официального свода актов и не отграничивают себя от других правовых источников по признаку особой юридической силы.

Писаная и неписаная конституции в очерченном понимании выражены в одном или нескольких правовых актах. Поэтому их относят еще к виду *юридических* конституций, отличая от конституций *фактических.* Фактическая конституция — действительный строй общественно-государственных отношений, в той или иной мере соответствующий предписаниям юридической конституции.

Действенность положений. С точки зрения действенности конституционных норм юридические конституции разделяют на *реальные* и *фиктивные*. Реальная конституция — та, чьи предписания воплощены в действительности, а юридическая и фактическая конституции совпадают. Фиктивная конституция закрепляет принципы и институты, либо отсутствующие в действительности, либо на практике отличающиеся от их конституционной модели. В жизни трудно найти конституцию, которая во всех своих положениях была бы реальной или фиктивной. Поэтому важно с точки зрения реальности или фиктивности оценивать отдельные конституционные нормы, институты.

Субъекты принятия. По субъектам принятия выделяются конституции *дарованные* (октроированные) и *исходящие от народа* (народные). Дарованная конституция вводится в действие актом главы государства (высшего исполнительного органа власти), как, например, Конституция Катара. Дарованной конституцией являлись Основные государственные законы Российской Империи 1906 г., введенные в действие актом российского императора. Народная конституция может приниматься на референдуме, парламентом, высшим органом власти, сформированным исключительно для принятия конституции (учредительное собрание, конституционное собрание).

Порядок принятия. По порядку принятия (изменения) все конституции делят на *гибкие* и *жесткие*. Гибкая конституция — основной закон, принимаемый и изменяемый в том же порядке, что и обычные законы государства. Жесткая конституция — основной закон, принимаемый и изменяемый в усложненном порядке по сравнению с обычными законами страны. Ужесточение изменения конституции в условиях конкретных государств диктуется разными причинами. Среди них: стремление политически и экономически преобладающих в обществе групп, заинтересованных в неизменности конституции, обеспечить ее устойчивость; необходимость обеспечить устойчивое развитие общества, государства, законодательства

без постоянных «встрясок» и др. Большинство писаных конституций являются по порядку принятия жесткими.

Содержание конституций. Иногда в основе разделения конституций на виды лежат отдельные элементы их содержания. Так, различают конституции по закрепляемой ими форме государственного устройства (конституции унитарных, федеративных государств, федеральные конституции и конституции субъектов федерации); форме правления (конституции президентских, парламентских республик, ограниченных монархий).

§ 3. Развитие конституционного законодательства в России

Досоветский период. Становление и развитие конституционного законодательства в России охватывает двухвековой период, беря свое начало в конституционных проектах первой четверти XIX в. Данные проекты отражали четыре направления общественной мысли: феодально-крепостническое (окружение Александра I и Н. М. Карамзина); дворянско-олигархическое, нацеленное на ограничение власти монарха представительным Сенатом (А. Р. и С. Р. Воронцовы, Г. Р. Державин, Н. С. Мордвинов); дворянско-реформаторское, выдвигавшее разные формы представительного правления (М. М. Сперанский, А. П. Куницын, П. А. Вяземский); дворянско-революционное, предлагавшее революционное решение конституционного вопроса о власти (декабристы Н. М. Муравьев, П. И. Пестель)[1]. Проекты эти так и остались проектами. Еще одна попытка подготовки конституции в России была предпринята при Александре II. Он учредил особую комиссию во главе с М. Т. Лорис-Меликовым. В 1880 г. комиссия представила предложения о подготовке и принятии конституции. Но убийство Александра II в 1881 г. остановило и это начинание. Первой писаной русской конституцией стали Основные государственные законы Российской Империи, утвержденные указом Николая II 23 апреля 1906 г.[2], ограничившие монархию представительным правлением, закрепившие права и обязанности российских подданных, установившие, что Империя Российская управляется на твердых основаниях законов. Впрочем, оценка Основных законов как первой писаной русской конституции многими не разделяется.

Советский период. Революция 1917 г. привела к слому сложившегося в стране конституционно-государственного порядка, что отра-

---

[1] См.: *Минаева Н. В.* Конституционные тенденции в политических проектах России начала XIX века: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Л., 1983. С. 37—38.

[2] См.: *Котляревский С. А.* Конституционное государство: юридические предпосылки русских Основных законов / под ред. и с предисл. *В. А. Томсинова*. М., 2004. С. 212.

зила Конституция РСФСР 1918 г. Она легализовала классовое насилие, террор, закрепила переход власти в стране к новым органам власти — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, формировавшимся на основе многостепенных выборов при неравенстве избирательных прав городского и сельского населения, провозгласила федеративное устройство страны, социализацию земли, национализацию средств производства, транспорта, банков. Конечно, это была конституция только по названию, но не по сути.

В 1922 г. РСФСР, Украиной, Белоруссией, ЗСФСР в составе Азербайджана, Армении и Грузии был образован Союз Советских Социалистических Республик как новое федеративное государство. Его учредители стали в составе СССР союзными республиками — субъектами федерации. Названные изменения получили закрепление в Конституции СССР от 31 января 1924 г. и Конституции РСФСР от 11 мая 1925 г.

5 декабря 1936 г. принимается вторая по счету Конституция СССР. Вслед за ней 21 января 1937 г. — Конституция РСФСР. Данные акты провозглашали полную победу социализма, установление морально-политического единства советского народа в связи с ликвидацией эксплуататорских классов, господство социалистической собственности на орудия и средства производства. Упразднялась многостепенность в формировании органов представительной власти, вводились принципы всеобщих, равных, прямых, тайных выборов.

Следующий этап — принятие 7 октября 1977 г. Конституции СССР и 12 апреля 1978 г. Конституции РСФСР. В них заявлено о построении в стране общенародного государства. Поэтому указывалось, что народ осуществляет свою власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу страны. Ядром политической системы провозглашалась Коммунистическая партия.

Современный период. В середине 1980-х гг. в Союзе ССР по инициативе верховной власти начались кардинальные преобразования социально-экономических, политических отношений, в том числе децентрализация власти, укрепление прав союзных республик, демократизация политического режима, разделение властей, отказ от господства государственной собственности, характеристики государства как советского и социалистического. Преобразования, которые задумывались в качестве средства укрепления союзной государственности, в конечном счете привели к распаду СССР, превращению союзных республик, в том числе РСФСР, в суверенные, независимые государства. Это потребовало существенного изменения конституционного законодательства.

На I Съезде народных депутатов РСФСР, принявшем 12 июня 1990 г. Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, в тот же день была образована Конституционная комиссия для разработки нового Основного закона страны. Ее проект Основного закона[1] активно обсуждался в стране вплоть до 1993 г. Однако Президент РФ Б. Н. Ельцин, вступив в жесткую конфронтацию со Съездом народных депутатов РФ, Верховным Советом РФ, 20 мая 1993 г. издал Указ о созыве Конституционного совещания, на которое была возложена задача подготовки проекта нового Основного закона. В течение лета и осени 1993 г. Конституционное совещание готовило проект Конституции. 15 октября 1993 г. Президент РФ своим Указом назначил на 12 декабря 1993 г. всенародный референдум по проекту Конституции РФ, подготовленному Конституционным совещанием. Новая Конституция РФ была принята и вступила в силу 25 декабря 1993 г. (дата официального опубликования)[2]. Позднее в нее был внесен ряд изменений. Самые масштабные из них произведены Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. и вступили в силу 4 июля 2020 г. (Указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445).

§ 4. Конституция Российской Федерации: юридические особенности

Конституция РФ 1993 г. является писаной. Она принята в виде отдельного акта на референдуме. Большинство положений Конституции РФ изменяются в жестком порядке, за исключением внесения в ее ст. 65 новых наименований субъектов РФ (способы изменения конституционных норм будут раскрыты в § 5 настоящей главы).

Прямое действие. Конституция РФ имеет прямое, непосредственное действие (ч. 1 ст. 15, ст. 18). Заранее невозможно нормативно упорядочить будущие проявления жизни общества, следовательно, в правовой системе должны быть средства, которые могут использоваться для разрешения затруднений, не получивших по тем или иным причинам специального регулирования. Именно на это и нацелены конституционные нормы, предназначенные для закрытия «белых пятен» правоприменительной практики.

Конституция действует прямо и тогда, когда имеющиеся правовые нормы ей не соответствуют. Прямое, или непосредственное, действие

---

[1] Проект Конституции Российской Федерации: сб. матер. М., 1992.

[2] О развитии конституционного законодательства России см.: *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000; *Югов А. А.* Конституционное развитие Российского государства // Конституционное право России: учебник / отв. ред. *А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин*. 4-е изд. М., 2010. С. 79—81.

конституционных норм означает право граждан непосредственно опираться на них при осуществлении своих прав. Например, при обращении к суду за защитой права на благоприятную окружающую среду гражданину достаточно указать на конституционную норму (ст. 42) как на источник закрепления данного права. Он не обязан ссылаться на нормы экологического, санитарно-эпидемиологического, градостроительного и тому подобного законодательства. Тем более в отраслевом законодательстве могут отсутствовать необходимые правила[1].

Верховенство. В силу ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 Конституции РФ верховенство означает, что ни один акт, от кого бы он ни исходил, не может быть принят, если он идет вразрез с положениями Конституции. Если же положениям Конституции РФ противоречит акт, принятый до ее вступления в действие, то он должен быть приведен в соответствие с ней. Кроме того, из названного свойства Конституции РФ вытекает обязанность законодателя детализировать ее содержание в отраслевом законодательстве. Эта обязанность вовсе не исчерпывается принятием законов, прямо предусмотренных Конституцией (о государственных символах, Правительстве, Конституционном Суде и др.). Отраслевое законодательство должно надлежащим образом разворачивать содержание конституционных норм. В развитии конституционных норм особое значение принадлежит федеральным конституционным законам (ст. 108). Они являются связующим звеном между Конституцией РФ и обычным законодательством, детализируют наиболее важные ее положения. Очевидно, что задача детализации конституционного содержания лежит и на правоприменительных органах, в том числе судах.

Высшая юридическая сила. При столкновении нормы Конституции РФ и иных правовых норм всегда должна применяться норма Конституции (ч. 1 ст. 15). Часть 4 ст. 15 Конституции РФ гласит, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Приведенное правило в силу высшей юридической силы Конституции РФ не распространяется на нее саму, а также на законы о поправках к ней[2].

Конституция в конституции. Высшая юридическая сила Конституции РФ в целом дополняется особой ролью в ней гл. 1 «Основы кон-

---

[1] См. постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

[2] Об этом см., например, постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2013 г. № 27-П.

ституционного строя». Положениям гл. 1 не могут противоречить любые другие положения Конституции. Значит, нормы, закрепляющие основы конституционного строя, обладают большей юридической силой, чем иные нормы Конституции РФ. Главу 1 иногда еще именуют конституцией в конституции. Другие нормы Конституции РФ развивают, уточняют положения гл. 1, вытекают из них. Так, на детализацию положений ст. 2 Конституции РФ о человеке, его правах и свободах как высшей ценности и об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина направлены нормы гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ.

Особый порядок охраны. Все государственные органы призваны обеспечивать действенность Конституции РФ. Однако в стране учрежден и действует специализированный орган конституционного контроля — Конституционный Суд РФ. К его исключительной компетенции относится, в частности, официальное толкование Конституции РФ, проверка на предмет конституционности действующего законодательства, не вступивших в силу международных договоров[1].

Содержательные особенности. К числу содержательных особенностей относятся: сжатое, но комплексное закрепление в Конституции РФ устройства государства и негосударственных институтов; приоритетное регулирование прав и свобод людей по сравнению с их обязанностями; учреждение федерализма, республиканской формы правления, демократического правового режима, социальной направленности государства.

Структурные особенности. Конституция РФ включает преамбулу и два раздела, каждый из которых имеет самостоятельную нумерацию. В первом из них 142 статьи, разбитые на девять глав. Раздел второй «Заключительные и переходные положения» состоит из девяти пунктов.

§ 5. Пересмотр Конституции Российской Федерации и конституционные поправки

Порядок и условия внесения в Конституцию РФ поправок и ее пересмотра определяются в гл. 9 Конституции. На сегодня применительно к разным конституционным нормам предусмотрено *четыре*

---

[1] Конституционный Суд РФ справедливо оценивают как силу, обеспечивающую поиск и поддержание в обществе конституционного баланса интересов. См., например: *Полянский В. В.* Гармонизирующая функция Конституционного Суда Российской Федерации: конституционное содержание и перспективы реализации // Юридический мир. 2013. № 12.

способа их изменения. Первый способ применим к положениям гл. 1, 2 и 9, второй используется для принятия поправок к гл. 3—8, третий и четвертый способы определяют порядок внесения изменений в некоторые положения ст. 65, являясь исключениями из второго способа. Только первый способ именуется пересмотром Конституции. Остальные определяются как конституционные поправки.

Первый способ. Положения гл. 1, 2, 9 в соответствии со ст. 135 Конституции РФ изменяются в наиболее затрудненном порядке. Надо полагать, что в таком порядке подлежит изменению и текст преамбулы Конституции.

Во-первых, внесение любой минимальной поправки в эти главы возможно только посредством принятия новой конституции. Дело в том, что нормы гл. 1, 2, 9 составляют фундамент всех иных конституционных норм. Любая норма названных глав находится в системной связи с другими конституционными положениями, задавая глубинное содержание последних. Поэтому даже незначительное изменение такой нормы предполагает пересмотр в соответствии с ее новым содержанием текста Конституции РФ в целом.

Во-вторых, принятие новой конституции относится к компетенции специально созываемого для этого Конституционного Собрания, а не Федерального Собрания РФ. Однако только Федеральное Собрание может по предложениям субъектов права конституционной инициативы (перечислены в ст. 134 Конституции РФ) возбуждать вопрос о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9. Для этого требуется, чтобы внесенное предложение было поддержано 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации (сенаторов РФ) и таким же большинством голосов депутатов Государственной Думы.

Конституционное Собрание по инициативе Федерального Собрания РФ либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой конституции, который самостоятельно принимает 2/3 голосов от общего числа его членов или выносит на всенародное голосование (референдум). Соответственно, конституционный порядок пересмотра гл. 1, 2, 9 Конституции РФ уточняется в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и федеральном конституционном законе о Конституционном Собрании, который еще не принят.

Второй способ. Поправки к гл. 3—8 Конституции РФ в соответствии с ее ст. 136 принимаются в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона (ст. 108 Конституции РФ), и вступают в силу после их одобрения органами законодательной вла-

сти не менее чем 2/3 субъектов РФ. При раскрытии содержания упомянутых статей законодатель в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» исходит из их толкования Конституционным Судом РФ[1]. Суд указал, что поправки к гл. 3—8 Конституции РФ должны приниматься в форме особого правового акта — закона РФ о поправке к Конституции РФ, отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона.

Принятие закона о поправке к Конституции имеет ряд отличий от принятия федерального конституционного закона, что нашло отражение в анализируемом Законе. Во-первых, если круг субъектов права законодательной инициативы по внесению проектов федеральных конституционных законов перечислен в ст. 104 Конституции РФ, то круг субъектов права законодательной инициативы по внесению поправок в Конституцию установлен в ст. 134 Конституции РФ. Во-вторых, в срок не позднее пяти дней со дня принятия закона о поправке к Конституции Председатель Совета Федерации опубликовывает для всеобщего сведения уведомление, включающее текст закона о поправке к Конституции РФ с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации. Аналогичная публикация федеральных конституционных законов не предусмотрена[2]. В-третьих, принятые федеральные конституционные законы в течение 14 дней подлежат подписанию Президентом РФ и обнародованию. Законы же о поправках к Конституции после их принятия направляются не на подписание, а на одобрение в органы законодательной власти субъектов РФ. Законодательный орган субъекта РФ обязан рассмотреть такой закон в срок не позднее одного года со дня его принятия. Далее Совет Федерации на очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения закона о поправке в законодательных органах субъектов РФ, устанавливает результаты этого рассмотрения в форме постановления. Президент РФ и законодательные органы субъектов РФ вправе в течение семи дней со дня принятия названного постановления обжаловать его в Верхов-

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П.

[2] Следует отметить, что, например, при принятии законов о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ (ими внесены изменения в ст. 96 и 103 Конституции РФ) официальное уведомление об их принятии не публиковалось. К тому же для индивидуализации данных законов, а также Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ использовано буквенное обозначение, принятое для федеральных конституционных законов (ФКЗ), хотя законы о поправках к Конституции Конституционный Суд РФ оценил как особый вид законов федерального уровня.

ный Суд РФ. Одобренный в установленном порядке закон в течение семи дней со дня установления Советом Федерации результатов его рассмотрения законодательными органами субъектов РФ направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ, подписывается и опубликовывается им не позднее 14 дней со дня получения закона.

После вступления в силу закона о поправке к Конституции необходимо еще включить соответствующую поправку непосредственно в текст Конституции, а значит, нужно осуществить официальную публикацию текста Конституции. Президент РФ в течение месяца со дня вступления в силу закона о поправке официально публикует Конституцию РФ с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления данных поправок в силу.

Своеобразно вступление в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Сам этот Закон — за исключением его ст. 1 (содержит собственно поправки) и ст. 2 (определяет порядок проведения общероссийского голосования по поправкам) — вступил в силу 14 марта 2020 г. В тот же день Президент РФ направил в Конституционный Суд РФ запрос о проверке соответствия главам 1, 2 и 9 Конституции не вступивших в силу положений данного Закона и о соответствии Конституции порядка вступления в силу его ст. 1. Конституционный Суд дал положительное заключение по поставленным перед ним вопросам 16 марта 2020 г., что повлекло вступление в силу ст. 2 Закона. На основе этого Президент РФ определил дату проведения общероссийского голосования по поправкам — 1 июля 2020 г. (Указ от 1 июня 2020 г. № 354). В общероссийском голосовании приняли участие 74 114 217 российских граждан. На вынесенный на общероссийское голосование вопрос: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» ответили «да» 57 747 288 граждан, что составляет 77,92% от числа граждан, принявших участие в общероссийском голосовании. На основе приведенных данных Центризбирком признал поправки одобренными (постановление от 3 июля 2020 г. № 256/1888-7). Поправки окончательно вступили в силу с 4 июля 2020 г. (Указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445). В этот же день Конституция РФ была официально опубликована в новой редакции.

Третий способ. Конституция РФ (ч. 1 ст. 137) гласит, что изменения в определяющую состав Российской Федерации ст. 65, которые предусматривают принятие в Российскую Федерацию нового субъекта РФ, образование в ее составе нового субъекта РФ, изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ, вносятся на основа-

нии федеральных конституционных законов[1]. Особенности принятия названных законов, за исключением изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ, установлены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Способ внесения изменений в Конституцию РФ — официальное опубликование Президентом РФ Конституции РФ в новой редакции в течение месяца со дня вступления в силу соответствующих федеральных конституционных законов.

Четвертый способ. Все три вышеизложенных способа изменения Конституции РФ относятся к числу жестких, хотя и в разной мере. Однако внесение изменений в действующую Конституцию возможно и в упрощенном порядке на основании указов Президента РФ. Речь идет о включении в ст. 65 Конституции РФ новых наименований субъектов РФ. Президент издает указы на основании решений субъектов РФ об утверждении ими своих новых наименований. Приведенный вариант изменения Конституции РФ в ней прямо не оговорен. Он предусмотрен в постановлении Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ особо указал, что предложенное им толкование не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка применения ч. 2 ст. 137 Конституции РФ федеральным законом.

§ 6. Формы осуществления норм Конституции Российской Федерации

Осуществление Конституции РФ и ее действие. Осуществление (реализацию) конституции отличают от ее действия. *Действие* конституции — готовность конституции к воплощению субъектами права ее норм в общественных отношениях. *Осуществление* конституции — реальное воплощение названными субъектами конституционных положений. Действие Конституции — это характеристика ее собственных рабочих параметров.

Конституция РФ, принятая на всероссийском референдуме 12 декабря 1993 г., действует в пространстве (территория РФ), во времени (с 25 декабря 1993 г.; в определенных случаях ее нормы могут быть об-

---

[1] Пример такого закона — Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

ращены к отношениям, возникшим ранее этой даты), по кругу лиц (в отношении всех, кто находится под юрисдикцией России). Осуществление же Конституции РФ — характеристика действий субъектов права по поводу извлечения из Конституции заложенных в ней возможностей, правовых «потребительных стоимостей». Элементарные способы осуществления Конституции РФ субъектами права: использование, соблюдение, исполнение, применение — зависят от природы конституционных норм.

Использование — способ осуществления норм, закрепляющих права, свободы, законные интересы людей, их объединений (например, нормы гл. 2 Конституции РФ). *Соблюдение* — способ осуществления конституционных запретов. Так, ст. 61 Конституции РФ содержит запрет на высылку граждан РФ за ее пределы и на выдачу их другим государствам. *Исполнение* — осуществление обязывающих норм, предписывающих совершение определенного поведения. Например, ст. 57 Конституции РФ вводит обязанность каждого платить законно установленные налоги. *Применение* — принятие на основе конституционных норм уполномоченными органами, должностными лицами каких-либо решений: нормативных, индивидуальных. Видами применения норм Конституции РФ являются законодательная деятельность, отправление судами правосудия, осуществление Президентом РФ собственных властных полномочий.

Осуществление положений Конституции может происходить за пределами страны (континентальный шельф, исключительная экономическая зона России), в том числе на территории иностранных государств. Такая возможность определяется многосторонними и двухсторонними договорами России. Так, по договору аренды «Байконура» между Правительством РФ и Правительством Казахстана (подписан в Москве 10 декабря 1994 г.) на территории «Байконура» в отношении военнослужащих, лиц гражданского персонала России и членов их семей применяется законодательство России (п. 6.12); при этом за гражданами России, проживающими здесь, сохраняются их конституционные права (п. 10.1).

Перечисленные способы осуществления конституционных норм, соединяясь воедино в деятельности субъектов права, обеспечивают осуществление более масштабных возможностей конституции, ее *функций*: учредительной, регулятивной и др. В итоге вся совокупность способов осуществления юридической конституции превращает ее в конституцию фактическую. Тут-то и оказывается, что потенциально заложенные в действующей Конституции возможности значительно шире и содержательнее, чем те, что реализованы в фактических отно-

шениях. Данный разрыв юридической и фактической конституций полностью не устраним никогда. Однако важно стремиться к его сокращению и, конечно, не за счет урезания оправданных положений юридической конституции.

Конституционное правосознание. Действенность осуществления конституционных положений тесно связана с конституционным правосознанием как срезом правосознания в целом. Конституционное правосознание в его широком понимании — система взглядов, идей, теорий, чувств, установок, ценностей, стереотипов поведения, имеющих своим предметом конституционное регулирование. Очевидно, что действенность конституции зависит от развитости в обществе конституционных идей, их близости эмоционально-волевому настрою и ценностным предпочтениям людей. К числу конституционных идей относят, например, идеи прав и свобод человека, демократии, сильной государственной власти, федерализма, преемственности, верховенства права, гражданского мира и согласия[1].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что делает возможным расхождение юридической и фактической конституции? Можно ли упразднить конституцию?
2. Можно ли рассматривать стабильность конституции как самостоятельную ценность? Что важнее: стабильность конституции или ее соответствие постоянно изменяющемуся общественно-политическому строю?
3. Какие социальные группы, на ваш взгляд, заинтересованы в установлении режима подлинного конституционализма и готовы его отстаивать?
4. В чем состоит назначение следующих органов: Конституционная комиссия, Конституционное совещание, Конституционное Собрание, Конституционный Суд?
5. Становится ли закон о поправках к Конституции РФ после его принятия составной частью Конституции РФ? Можно ли внести изменения в ранее принятый закон о поправках к Конституции РФ? Сколько поправок в Конституцию РФ можно внести одним законом о поправках?
6. Почему с точки зрения Конституционного Суда РФ для внесения поправок в гл. 3—8 Конституции РФ не подходит форма федерального конституционного закона?

---

[1] См.: *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994. С. 39—41.

7. Глава 9 Конституции РФ называется «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Каково соотношение понятий «конституционная поправка» и «пересмотр Конституции»?

8. Допустимо ли наделение Конституционного Суда РФ полномочием по проверке проектов законов о поправке к Конституции РФ на предмет их соответствия положениям гл. 1 Конституции РФ?

9. Подготовьте проект закона о включении в Конституцию РФ новой статьи по любому вопросу, относящемуся: *вариант 1* — к главе 3; *вариант 2* — к главе 4; *вариант 3* — к главе 5.

10. Подберите материалы социологических опросов об отношении россиян к действующей Конституции РФ.

Глава 4. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Литература

Автономов А. С. Системность категорий конституционного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999; Актуальные проблемы конституционного права: учебник / под ред. *В. П. Журавлева, А. Э. Чернокова*. СПб., 2012; *Белкин А. А.* Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. СПб., 2003; *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права. М., 2001; *Бондарь Н. С.* Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11; Вопросы теории и практики публичной власти / отв. ред. *А. Н. Кокотов*. Екатеринбург, 2005; *Еременко Ю. П.* Методология науки советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М., 1976; *Кабышев В. Т.* К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России // С Конституцией по жизни: избр. науч. тр. М., 2013. С. 127—201; *Кононов К. А.* Система отрасли конституционного права: историко-теоретический очерк. М., 2011; Конституционно-правовые идеи в монархической России / отв. ред. *Ю. Л. Шульженко*. М., 2007; *Крусс В. И.* О проблеме заниженной самооценки, объекте и предмете науки конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15; *Он же.* Теория конституционного правопользования. М., 2007; *Куприц Н. Я.* Из истории науки советского государственного права. М., 1971; Проблемы науки конституционного права / отв. ред. *А. Н. Кокотов* и *М. И. Кукушкин*. Екатеринбург, 1998; *Пряхина Т. М.* Конституционная доктрина Российской Федерации. М., 2006; *Чиркин В. Е.* Конституционная терминология. М., 2013; Уральский форум конституционалистов: вып. 1 и 2 / отв. ред. *М. С. Саликов*. Екатеринбург, 2016, 2017; *Щетинин Б. В.* Проблемы теории советского государственного права. М., 1969.

§ 1. Наука конституционного права

Понятие. Наука конституционного права представляет собой систему знаний о конституционном праве как отрасли права и о регулируемых конституционно-правовыми нормами общественных от-

ношениях. Она входит в состав правоведения, охватывающего научные дисциплины, исследующие право. Однако необходимо иметь в виду, что применительно к изучению фактических отношений, регулируемых нормами конституционного права, а это фундаментальные социально-экономические, политические, духовно-культурные, национальные отношения в масштабах всего общества, конституционно-правовая наука применяет познавательный инструментарий не только правоведения, но и политологии, социологии, экономики, этнографии.

Как и в любой другой отрасли знаний, в конституционно-правовой науке следует выделять ее цели, предмет, содержание, источники, ценностные основания, методологию. Но в первую очередь, конечно, самих ученых, проводящих исследования, вырабатывающих новые знания, являющихся их творческими носителями. Наряду с отдельными исследователями действуют научные организации, коллективы. Устойчивые исследовательские коллективы складываются в направления, школы. Как правило, они формируются вокруг наиболее авторитетных ученых, их трудов, перспективной тематики.

Цели науки. Конституционно-правовая наука имеет следующие основные цели: 1) познание нового, расширение наших представлений о содержании, направлениях, способах, возможностях и пределах конституционно-правового регулирования общественных отношений; 2) оценка развития конституционно-правовых отношений и формулирование соответствующих ориентиров, прогнозов; 3) выработка предложений по совершенствованию конституционно-правовых, государственных институтов.

Предмет науки. Это то, на что направлен научный поиск. Предмет конституционно-правовой науки состоит из нескольких частей. Во-первых, это конституционное право России как отрасль права, его отдельные элементы (нормы, институты, их связи между собой и с иными отраслями права, субъекты, объекты конституционно-правового регулирования, источники права и др.). Во-вторых, это общественные отношения, регулируемые нормами российского конституционного права, конституционно-правовая практика, поскольку изучать нормы в отрыве от регулируемых ими общественных отношений весьма затруднительно. В-третьих, это конституционные, государственные институты, отношения, ранее имевшие место в Российской Федерации, ее предшественниках: РСФСР, СССР, Российской Империи, Московском царстве, Золотой Орде, Киевской Руси и др. Взгляд в прошлое позволяет лучше понять настоящее отечественного конституционного права и отчетливее увидеть его будущее. В-чет-

вертых, предмет конституционно-правовой науки включает конституционное право и соответствующую практику зарубежных стран, что позволяет опираться на зарубежный опыт конституционно-правового регулирования. В-пятых, это само конституционно-правовое знание, требующее своего обобщения, упорядочения, а значит, самостоятельных познавательных усилий.

Содержание науки. Содержание конституционно-правовой науки составляет само знание о праве, государстве, правах человека, конституционном законодательстве, иных элементах предмета конституционно-правовой науки. Конституционное знание выражается в понятиях, категориях, конструкциях, идеях, теориях, доктринах, иных познавательных образованиях. В их числе, например, понятие закона, идея правового государства, конструкция юридического лица публичного права, теория разделения власти, доктрина подразумеваемых полномочий президента.

Источники науки. Источники науки конституционного права делятся на нормативные, судебные, теоретические, публицистические. К ним относят также конституционно-правовую практику. *Нормативные источники* — Конституция РФ, международные договоры России, федеральное законодательство, конституции, уставы субъектов федерации, иные их акты, внутриорганизационные акты политических партий, религиозных объединений. В числе нормативных источников — ранее действовавшее законодательство Российской Федерации, РСФСР, СССР, Российской Империи. Определенный интерес представляет конституционное законодательство других государств. *Судебные источники* — в первую очередь решения Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Источниками науки являются также решения общих и арбитражных судов, особенно по вопросам защиты конституционных прав граждан, нормоконтроля. *Теоретические источники* — труды отечественных и зарубежных ученых, так или иначе связанные с осмыслением проблем конституционного права. *Публицистические источники* — материалы по общественно-политической тематике, опубликованные в средствах массовой информации, размещенные в сети Интернет, распространяемые иным способом. *Конституционно-правовая практика* — анализ практической деятельности органов публичной власти, организаций, учреждений, иных субъектов конституционного права с помощью социологических исследований, иных приемов помогает выяснить эффективность конституционно-правовых институтов, их слабые места, направления их возможного совершенствования.

Ценностные (аксиологические) основания науки. Наука конституционного права относится к числу гуманитарных дисциплин, в которых важную роль играет не только поиск объективной истины, но и наличие различных мировоззренческих, идеологических установок, интересов. Осознанно или нет конституционалисты, государствоведы рассматривают конституционные, государственные институты под углом зрения ценностей, интересов тех или иных групп населения, выражая в конечном счете названные ценности и интересы. Ценностные предпочтения исследователей заставляют их выбирать то или иное направление, тот или иной способ исследований. Часто это может быть названо социальным заказом. Социальный заказ — прямо или косвенно выраженный призыв (запрос) органов власти, отдельных общественных групп, граждан на проведение исследований определенного рода, на обоснование или опровержение определенных социальных позиций. Социальный заказ — это и внутренние побудительные мотивы в познавательной сфере самих исследователей.

Методология науки. Представляет собой совокупность приемов, способов исследования ее предмета, выражения и закрепления конституционно-правового знания. Методология конституционного права опирается на общеметодологические подходы. Основной из них — метод диалектики. Диалектический подход заставляет рассматривать явления конституционно-правовой действительности в контексте таких фундаментальных закономерностей, как единство и борьба противоположностей (например, применительно к отношениям государства и гражданского общества, законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти), переход количественных изменений в качественные (например, при исследовании революционных сломов государственно-правового порядка в России в начале и конце XX в.), отрицание отрицания (например, применительно к смене в нашей стране унитаризма на федерализм).

В числе методов конституционно-правовой науки, конкретизирующих диалектический подход, — исторический, генетический, методы движения от абстрактного к конкретному и наоборот. Выше в качестве составного элемента конституционно-правовой науки были названы ее ценностные (аксиологические) основания. Однако они способны выступать и в качестве способа, метода конституционно-правовых исследований.

Исторический метод ориентирует на исследование фактов прошлого, в частности предшествующих источников конституционного (государственного) права. Без этого трудно понять современное

конституционное право, уяснить его основные тенденции. *Генетический метод* нацеливает на выявление первопричин того или иного института конституционного права. Он помогает уяснить действительные причины перехода в России от унитаризма к федерализму, от монархии к республиканской форме правления, то общее, что связывает устройство государственного и местного аппаратов власти в разные времена. Генетический подход нацеливает на установление зависимостей между политико-правовой организацией государства и порождающими ее социально-экономическими, духовно-культурными, цивилизационными факторами. Генетический анализ в ряде случаев невозможен без опоры на исторические факты. Но они нужны ему как материал для обнаружения в их зачастую случайной череде действительных причинно-следственных зависимостей.

Метод движения от абстрактного к конкретному и наоборот помогает, с одной стороны, выделять в разных конституционно-правовых институтах общее, то, что их объединяет, а с другой — акцентировать внимание на особенностях каждого из них. Это, например, движение от «субъекта федерации вообще» к отдельным видам субъектов федерации, а от них к конкретным субъектам федерации. Подобное движение в законодательном регулировании позволяет, сохраняя типичные признаки всех субъектов федерации, учитывать их социально-экономические, природные, национальные, иные особенности.

Ценностный (аксиологический) метод заставляет рассматривать конституционное законодательство, аппарат публичной власти, конституционно-правовую практику с точки зрения воплощения в них тех или иных социальных ценностей, интересов (например, интересов разных социально-экономических, национальных групп населения). Без использования названного метода вряд ли удастся найти в нашей стране модель децентрализации аппарата публичной власти, отвечающую интересам и России, и субъектов РФ, и муниципальных образований.

Конституционно-правовые исследования опираются также на формально-логический, системно-структурный, системно-функциональный, сравнительно-правовой методы. Так, формально-логический, системно-структурный, системно-функциональный методы широко используются при уяснении действительного смысла Конституции РФ, иных источников конституционного права. Системно-структурный, системно-функциональный методы позволяют выявлять внутреннюю организацию конституционно-правовых институтов, их статику, динамику, внешние связи. С помощью данных методов в деятельности государства вычленяются содержа-

тельные (функции, компетенция государства, его органов, действия должностных лиц), формальные (устройство аппарата власти, акты органов власти и др.) проявления. Метод сравнительного правоведения позволяет использовать для развития отечественной конституционно-правовой науки и практики теоретические наработки зарубежных конституционалистов, конституционно-правовой опыт зарубежных стран. Например, в настоящее время очень важна конституционно-судебная практика США, ФРГ, практика федеративных отношений в Австрии, Бельгии, Индии, Канаде, США, ФРГ. Естественно, крайне интересны и соответствующие зарубежные теоретические исследования. Однако сравнительно-правовой метод нужен и как способ выявления и обобщения положительного и отрицательного опыта конституционно-государственного строительства в отдельных субъектах федерации, отдельных отраслях конституционно-правового знания, конституционно-правовой практики. Скажем, вряд ли возможно действительное развитие на российской почве институтов референдумов и выборов без их постоянного сопоставления, согласования между собой.

Система науки конституционного права. Система науки — это совокупность взаимосвязанных, дополняющих друг друга относительно самостоятельных частей конституционно-правового знания. Сложность системы науки во многом определяется сложностью конституционного права как отрасли права и регулируемых им общественных отношений. По вопросу о системе науки конституционного права высказаны разные точки зрения.

Н. А. Богданова предложила три варианта построения системы конституционного права. Первый с учетом дробления предмета конституционно-правового регулирования выделяет шесть разделов: 1) конституционное право как юридическая наука; 2) конституционное право как отрасль права; 3) конституционные основы устройства общества и государства; 4) конституционные основы правового положения личности; 5) конституционные основы территориальной организации государственной власти; 6) конституционные основы системы государственных органов и их конституционно-правовое положение. Второй вариант включает разделы, посвященные статусу отдельных субъектов конституционного права, среди которых в первую очередь выделены общество, личность, государство. Данный вариант основан на подходе Е. И. Колюшина к структурированию конституционного строя[1]. В третьем варианте выделяются общее и

[1] См.: *Колюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России: курс лекций. М., 1999. С. 55.

особенное конституционное право. Общее конституционное право включает то, что имеет сходство в теории и практике конституционно-правовых отношений различных стран. Особенное конституционное право призвано изучать конституционное право конкретных государств[1]. Все изложенные подходы имеют право на существование. Возможны и иные подходы.

§ 2. Развитие науки конституционного права

Периодизация истории науки. Начало становления отечественной конституционно-правовой науки в ее современном понимании относят обычно к середине XIX в. При этом выделяют три укрупненных этапа ее истории. Вот как это делает В. Т. Кабышев. Первый этап — с середины XIX в. до октября 1917 г. Второй — советский этап развития (с 1917 г. до второй половины 80-х гг. XX в.). Третий — современный этап развития (со второй половины 80-х гг. XX в.)[2]. Надо сказать, что на первых двух этапах наша наука по преимуществу именовалась наукой государственного права, что отражало преобладание внимания ученых к вопросам государственной власти.

Главным предметом исследования на первом этапе являлось государство, его институты, отношения народа и монарха, монарха и подданных, правовое положение отдельных сословий. Однако исследовались и вопросы природы и содержания конституций, конституционного государства. Последнее направление стало более выразительным после революции 1905 г. и принятия в 1906 г. Основных законов Российской Империи. Значительный вклад в развитие нашей науки на первом этапе внесли А. С. Алексеев, Н. Н. Алексеев, И. Е. Андриевский, В. М. Гессен, А. Д. Градовский, В. В. Ивановский, И. А. Ильин, С. А. Кистяковский, М. М. Ковалевский, Ф. Ф. Кокошкин, С. А. Котляревский, Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский, М. И. Свешников, Л. А. Тихомиров, Б. Н. Чичерин и другие.

Революция 1917 г., прервав естественный ход развития общества и государства, остановила поступательное развитие науки государственного (конституционного) права. Свобода научного поиска оказалась резко ограничена рамками господствующей в обществе марксистско-ленинской идеологии, партийно-государственным диктатом. Науке была навязана в качестве главной неестественная для нее цель обоснования партийно-государственных решений, преимуществ советского государственного строя. Однако и в таких усло-

---

[1] См.: *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права. М., 2001. С. 119—129.

[2] См.: Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / отв. ред. *В. Т. Кабышев*. Саратов, 2004. С. 4.

виях научный поиск приносил свои плоды. Развивалась теория государственно-правового регулирования, исследовались вопросы народного, национального, государственного суверенитета, непосредственной демократии, представительной системы, правовых основ политической системы, избирательного законодательства, конституционного права зарубежных стран, правового статуса личности и ряд других. Второй этап отмечен интересными исследованиями С. А. Авакьяна, И. А. Азовкина, Г. В. Барабашева, Л. Д. Воеводина, Л. А. Григоряна, Д. Л. Златопольского, Ю. П. Еременко, И. П. Ильинского, И. Д. Левина, В. Т. Кабышева, А. И. Кима, М. Г. Кириченко, Е. И. Козловой, В. Ф. Котока, С. С. Кравчука, В. А. Кряжкова, М. И. Кукушкина, О. Е. Кутафина, Б. М. Лазарева, А. И. Лепешкина, А. И. Лукьянова, А. А. Мишина, В. С. Основина, В. А. Пертцика, М. И. Пискотина, В. А. Ржевского, С. И. Русиновой, В. А. Рянжина, Ю. И. Скуратова, И. М. Степанова, Б. А. Страшуна, Ю. Г. Судницына, Ю. А. Тихомирова, Б. Н. Топорнина, И. П. Трайнина, И. Е. Фарбера, В. Е. Чиркина, К. Ф. Шеремета, Б. В. Щетинина, Б. С. Эбзеева и других. Некоторые из названных авторов продолжают работать и в настоящее время. В какой-то мере благодаря подобным исследованиям конституционно декларированные в СССР принципы демократии постепенно становились реальностью. Надо отметить, что на втором этапе государствоведческая проблематика плодотворно разрабатывалась и учеными, оказавшимися волей революционных потрясений начала XX в. за рубежом (Н. Н. Алексеев, И. А. Ильин).

Современная конституционно-правовая наука продолжает наработки советского времени. В то же время все большее внимание она уделяет восстановлению преемственности с исследованиями первого этапа. В числе основных задач настоящего времени: избавление от идеологических оков, штампов; комплексное осмысление перемен в государственном и общественном строе, произошедших в стране на рубеже XX и XXI вв.; обеспечение правовыми средствами сильной, предсказуемой государственной власти и приоритета прав и свобод людей; усиление процессуальной составляющей в конституционно-правовом регулировании.

Направления современных исследований. В их числе: науковедческое направление, обобщающее и упорядочивающее конституционно-правовые знания; проблематика основ конституционного строя и конституционализма; своеобразие и состав источников конституционного права, в том числе проблема отнесения к их числу конституционно-судебной практики; проблемы ответственности и шире — принуждения в конституционно-правовых отношениях; разграниче-

ние предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ; вопросы изменения состава субъектов РФ; парламентаризм и проблемы законодательного процесса; конституционно-судебное право; правовой статус российских граждан, иностранцев, лиц без гражданства; правовой статус негосударственных объединений, включая политические партии; сравнительно-правовые исследования практически по всем вопросам конституционно-правового регулирования.

§ 3. Конституционное право как учебная дисциплина

Как учебная дисциплина конституционное право представляет собой определенную совокупность знаний, которые посредством различных приемов доводятся до обучаемых. Если наука конституционного права выражается во всей совокупности конституционно-правовых знаний, то учебная дисциплина содержит лишь их часть, необходимую для подготовки специалистов в области права, государственного и муниципального управления.

Настоящее издание предоставляет необходимый материал из области теории права и конституционного права (гл. 1—4). Затем последовательно раскрываются вопросы общей и особенной частей конституционного права. Общая часть представлена в теме об основах конституционного строя (гл. 5). Особенная часть конституционного права, как об этом говорилось в § 5 гл. 1 данного учебника, включает гражданско-публичное право и государственное право. Вопросы гражданско-публичного права освещены в главах о конституционном статусе личности, гражданстве, статусе иностранцев, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев, законодательном обеспечении ряда политических прав и свобод (гл. 6—9). Содержание государственного права представлено описанием политико-территориального устройства России, органов государственной власти РФ и субъектов РФ, избирательного права и права референдума (гл. 10—22). В отдельной главе раскрыты конституционные основы местного самоуправления (гл. 23), служащие фундаментом непосредственно примыкающей к конституционному праву отрасли муниципального права.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Как вы понимаете соотношение таких категорий, как конституционно-правовая наука, конституционно-правовая доктрина, конституционно-правовое регулирование, конституционно-правовая практика?

2. Каков предмет (объект) науки конституционного права?

3. В законодательных актах часто даются определения нормативных понятий. Нужны ли такие определения и должны ли они строиться так же, как и научные понятия?

4. Письменно подготовьте краткое описание любой главы Конституции РФ, используя для этого такие подходы, как: а) структурно-функциональный; б) аксиологический (ценностный).

5. Проведите сравнительный анализ двух любых публикаций по одинаковой государствоведческой теме (проблеме), одна из которых относится к дореволюционному русскому государственному праву, а вторая — к современному российскому конституционному праву.

6. Подготовьте краткий обзор нескольких публикаций в любом научном журнале за какой-либо период по проблемам конституционного права, содержащих сравнительно-правовой анализ.

7. Приведите примеры использования приемов конкретно-социологического анализа в конституционно-правовых исследованиях.

8. На примере любого постановления Конституционного Суда РФ покажите, какие способы правового толкования использованы Судом и какие методы научного поиска они отражают.

9. Подготовьте сообщение о любой из научных дискуссий, ведущихся в современной конституционно-правовой науке.

10. Какие приемы исследования и изложения материала использованы профессором Ю. Г. Судницыным в его работе «Национальный суверенитет в СССР» (М.: Госюриздат, 1958)? Для ответа на вопрос о приемах исследования и изложения научного материала можете использовать другие работы этого автора или иных государствоведов-конституционалистов.

11. Проанализируйте фрагмент автореферата любой кандидатской или докторской диссертации по специальности 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, раскрывающий методы работы. Найдите в тексте автореферата конкретные примеры использования названных методов.

12. Подготовьте сообщение по вопросу о проблематике конституционного права в публикациях «Российского юридического журнала» (любого другого журнала).

Глава 5. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003; *Бондарь Н. С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011; *Васильева С. В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010; Вопросы теории и практики публичной власти / отв. ред. *А. Н. Кокотов*. Екатеринбург, 2005; *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики. (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004; *Клишас А. А.* Социальное государство. М., 2017; *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М., 2004; *Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. М., 2008; *Невинский В. В.* Основы конституционного строя как система взаимосвязанных конституционных принципов // Конституционное правосудие. 2013. № 2; *Руденко В. Н.* Прямая демократия: модели, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003; *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994; *Скуратов Ю. И.* Система социалистического самоуправления советского народа: проблемы конституционной теории и практики. Свердловск, 1987; *Судницын Ю. Г.* Принцип суверенитета в советском государственном (конституционном) праве // Проблемы национально-государственного строительства в условиях развитого социализма. Свердловск, 1980; *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. М., 2013.

§ 1. Понятие и содержание основ конституционного строя

Понятие основ. Закреплению основ конституционного строя посвящена гл. 1 Конституции РФ, которая, как отмечалось выше, представляет собой конституцию в конституции. Поэтому никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя, должны уточнять нормы гл. 1 (ст. 16 Конституции РФ). Названные основы — система исходных конституционных принципов, определяющих социально-экономические, политико-управленческие, духовно-культурные, правовые, в том числе консти-

туционно-правовые, устои российского общества. Они составляют ядро конституционного строя. Конституционный же строй — нормативная модель устройства общества и государства, определяемая всем множеством конституционных норм (правом Конституции).

Конституционный строй как строй общественных отношений (фактическая конституция) задается не только конституционными нормами, но и иными социальными обстоятельствами (экономическими, этническими, религиозными, связанными с уровнем общего и группового правосознания, и др.), в том числе искажающими конституционные предписания.

Содержание основ. Устройство общества, представленное в основах конституционного строя, лишено подробной описательности. Однако анализ норм гл. 1 Конституции РФ позволяет увидеть в них ряд связанных между собой элементов российского общества. Это территория, ресурсы (ст. 4, 9), собственность, хозяйство, труд (ст. 7—9), народы, политические, религиозные и тому подобные общности, слои населения (ст. 3, 5, 13, 14), политико-территориальные образования (ст. 1, 5, 11, 12), органы власти (ст. 3, 5, 10—12), индивиды и формируемые ими объединения (ст. 2, 6—8, 13, 14).

При этом составляющие основы конституционного строя принципы можно, укрупнив, разделить на две группы. *Первая группа* вбирает в себя основные начала организации публичной власти, среди которых: государственный суверенитет РФ; народовластие (народный суверенитет); демократический и республиканский строй; децентрализация в формах федерации и местного самоуправления; разделение государственной власти; социальная направленность государства; его светский характер. *Вторая группа* принципов распространяется на общество в целом: высшая ценность человека, его прав и свобод; свобода экономической деятельности; идеологическое, политическое многообразие. Статья 1 Конституции РФ говорит о правовом характере государства, однако, как представляется, эта характеристика адресована не только государству, но и обществу в целом, всем его субъектам.

Основа основ. В структуре основ конституционного строя выделяется нормативное ядро, предопределяющее содержание всех иных исходных конституционных принципов. Это принцип правового государства[1].

Выделение в основах конституционного строя их ценностного ядра позволяет взглянуть на систему права как на пирамиду, вершиной которой, программирующей весь остальной правовой материал,

[1] См.: *Зорькин В. Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 113.

в том числе конституционный, является принцип правового государства. Это средоточие действующего права, раскрывающее себя в отечественном праве в целом («все — в одном; одно — во всем»), да и в обществе в целом.

Иные подходы. Например, М. В. Баглай делит основы конституционного строя на четыре группы: 1) гуманистические основы конституционного строя; 2) основные характеристики Российского государства; 3) экономические и политические основы конституционного строя; 4) основы организации государственной власти[1]. О. Е. Кутафин выделял политические, экономические и социальные, духовные основы конституционного строя[2]. В. Е. Чиркин называл основы: 1) экономической системы общества; 2) социальной системы; 3) политической системы; 4) духовной жизни. Он же обращал внимание на то, что основные конституционные принципы содержатся не только в гл. 1 Конституции РФ (например, запрет монополизации экономики — в ст. 34)[3].

В качестве первоосновы конституционного строя (вершины правовой «пирамиды») и правового строя в целом в разных подходах наряду с выделенным выше принципом правового государства перечисляют также иные ценности в том или ином их сочетании (достоинство, свобода, равенство, справедливость, собственность, порядок, доверие, правовой характер государства и др.). Многообразие указанных подходов связано в том числе с наложением на действующее право разных концепций правопонимания[4].

§ 2. Принцип правового государства

Конституция РФ (ст. 1) характеризует Россию как правовое государство, что означает связанность государства, общества правом. Имеется в виду, конечно, право особого качества. Это право, выстро-

---

[1] См.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 99.

[2] См.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России: учебник. М., 2002. С. 129—198.

[3] См.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право России: учебник. М., 2003. С. 77.

[4] Об этом см., например: *Авакьян С. А.* Точка отсчета — народ // Российская газета. 2006. 28 окт.; *Бондарь Н. С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2013. С. 58—65; *Кабышев В. Т.* Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12; *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. С. 51—52; *Лукьянов И. С.* Свобода, равенство и справедливость по Гегелю в контексте современных общественных отношений // Terra Humana. 2011. № 4; Конституционное право России: учебник / отв. ред. *А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин*. С. 116—134 (автор главы — *В. В. Невинский*); *Чиркин В. Е.* Конституция, достойная жизнь: анализ взаимосвязей // Государство и право. 2006. № 5.

енное на прочном конституционном фундаменте, заставляющее государство, граждан действовать в режиме конституционной законности, открывающее возможность для утверждения в обществе начал добра и справедливости[1], свободы и равенства людей в их человеческом достоинстве, гражданского мира и согласия. Право, способное обеспечивать благополучие и процветание России как части мирового сообщества, в том числе в интересах будущих поколений.

В таком предназначении принцип правового государства обусловливает введение в правовой контекст тех ценностей, которые заложены в преамбуле Конституции РФ, необходимость их конкретизации в правовом материале. Следовательно, он — «переходный мостик» от преамбулы Конституции РФ к остальному ее тексту и дальше — к правовому механизму страны в целом.

Таким образом, если правовое государство проявляет себя через всю совокупность конституционных принципов, то его действенность обеспечивают в первую очередь названные выше положения. Именно они решающим образом влияют на формирование в обществе режима конституционного правления, возвышение конституционно-правовых ценностей над государственным усмотрением. Они заставляют государство ограничить вмешательство в ряд областей, давая гражданам возможность самостоятельно решать свои проблемы, не требующие опоры на государство. Они позволяют настраивать государственно-правовой механизм на выявление и справедливое (для имеющегося уровня развития общества) согласование в текущей государственной жизни интересов разных общественных сил, государства и общества, большинства населения, отдельных общественных групп, индивидов.

Однако сами принципы верховенства права (включая приоритет прав человека и верховенство правового закона), народовластия, разделения властей не исключают их столкновения между собой и требуют их непротиворечивого согласования. Так, если проявлением народовластия является свободное принятие решений населением, представительными учреждениями большинством голосов, то такое свободное принятие решений не должно утверждать произвол большинства, пониматься как возможность большинства делать обязательными любые поддерживаемые им решения, в том числе задевающие законные права недоминирующих групп населения, отдельных граждан. Однако и принцип приоритета прав и свобод индивидов,

---

[1] По мысли Г. Д. Гурвича, справедливость составляет сущностное основание права в целом. См.: *Гурвич Г. Д.* Философия и социология права: избранные произведения. СПб., 2004. С. 126—141.

не введенный в надлежащие конституционно-правовые рамки, иногда толкуется как предусматривающий необходимость «позитивной дискриминации» большинства в целях обеспечения интересов представителей меньшинств (при поступлении на работу, службу, в учебные заведения, при определении адресатов тех или иных мер социальной поддержки).

Эффективным средством согласования конституционных принципов, в том числе выражающих саму суть правового государства, стал конституционно-судебный контроль.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 10 октября 2013 г. № 20-П сформулировал позицию, согласно которой правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель вправе установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти, в том числе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения пассивного избирательного права.

Такому подходу обычно противопоставляется тезис о народе как суверене, который волен сам выбрать любого кандидата независимо от его качеств, как бы отпуская ему все прошлые грехи (vox populi vox Dei). Однако подобное представление о народовластии противоречит принципам правовой демократии и верховенства права, предполагающим всеобщую — в том числе самого народа, объединенного в государство, — связанность правом и конституцией. Необходимость соблюдения конституционного баланса публичных и частных интересов ориентирует на то, чтобы на пути во власть людей, пренебрегающих законом, существовали жесткие преграды, которые не сводятся к возможности избирателей составить свое мнение о личности кандидата, в том числе ознакомившись с его официально обнародованной биографией, включая сведения о его бывшей судимости. Совершенное когда-либо в прошлом тяжкое или особо тяжкое преступление является обстоятельством, несомненно влияющим на оценку избирателями репутации кандидата на выборную должность и тем самым определяющим степень доверия граждан к институтам представительной демократии, а в итоге — их уверенность в незыблемости верховенства права и правовой демократии. Исходя из этого, ограничение пассивного избирательного права и, соответственно, запрет занимать выборные публичные должности для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, как мера, направленная на предотвращение подрыва социальной поддержки и легитимности органов публич-

ной власти, преследует конституционно значимые цели повышения конституционной ответственности и действенности принципов правового демократического государства, сохранения и надлежащего функционирования публичного правопорядка, предупреждения криминализации власти.

Действенность принципа правового государства задается многими обстоятельствами: социально-экономическими, политическими, духовно-культурными, иными. В их числе востребованность обществом конституционно-правовых идей, без чего невозможна реализация в стране режима конституционного правления. К числу таких идей С. А. Авакьян относит: глубокое почитание связанности государства и общества правом, законом; высокий авторитет человеческой личности, уважение ее достоинства; непосредственное участие народа в осуществлении функций власти; наличие процессуальных механизмов защиты прав и свобод граждан, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления; создание и участие в государственных, политических делах общественных объединений; построение общественного сознания на убежденности в необходимости и пользе институтов власти и государственных законов, их оформляющих, возможности достижения социальной справедливости и защиты обоснованных интересов посредством своих действий и шагов властей, основанных на нормах права[1]. Каталог конституционных идей может быть представлен и иначе.

§ 3. Основные начала организации публичной власти

Народовластие и государственный суверенитет Российской Федерации. Принцип народовластия (ст. 3 Конституции РФ) означает принадлежность верховной государственной власти в стране многонациональному народу России, представленному в субъектах РФ коллективами их граждан. Традиционно к свойствам народовластия относят единство, верховенство, полноту, неотчуждаемость власти народа. Все упомянутые свойства, вместе взятые, применительно к многонациональному народу России образуют качество народного суверенитета.

Единство власти означает, что в основе власти народа лежит нерасчленимая совокупная воля всех входящих в него субъектов без установления предпочтений интересов одних групп населения перед другими. Таким образом, единство народной власти реально только тогда, когда между основными группами населения существует со-

[1] См.: *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. С. 230.

гласие по принципиальным вопросам собственной совместной жизнедеятельности.

Верховенство власти народа выражается в том, что народ путем принятия конституционного законодательства и через иные правовые акты определяет весь строй общественно-политических и государственных отношений, формирует основные органы публичной власти, контролирует их деятельность. Юридически верховенство власти народа закрепляется путем фиксации верховенства конституционного законодательства не только над иным законодательством, но и над волей органов государственной власти.

Принцип народовластия не отменяет государственного суверенитета, поскольку последний и является государственно-правовой формой народного суверенитета[1]. Государство, таким образом, не сводимо к государственному аппарату. Государство — это прежде всего его граждане, объединяющиеся в народ государства. Суверенная власть государства (ст. 4 Конституции РФ) — это власть его народа. Решения, принимаемые народом в лице корпуса избирателей и лиц, голосующих на референдумах, являются государственными решениями. При этом народные интересы должны быть исходным началом деятельности аппарата государственной власти. Именно народовластие является конституционным основанием формирования политической системы. Компетенция государства в целом — детализация суверенных прав народа, а не механическое объединение компетенции высших органов государственной власти. Последние не суверенны. Никому не приходит в голову в нашей стране говорить о суверенитете парламента, президента, судебных органов.

Полнота власти народа указывает на то, что народ де-юре обладает объемом полномочий, необходимым для осуществления реального верховенства в обществе. Причем независимо от того, раскрыты эти полномочия подробно в действующем законодательстве или нет. Сказанное не означает безусловного права любых групп населения в явочном порядке производить те или иные не предусмотренные законом действия, которые с их точки зрения являются способом реализации общенародного права на власть.

Однако подобные действия применительно к конкретным общественно-политическим условиям, даже если они прямо не закреплены законодательно, могут признаваться мировым сообществом (в судебном порядке, другим образом) соответствующими принципу народовластия.

---

[1] См.: *Лепешкин А. И.* Суверенитет в Советском союзном государстве и его укрепление в период развитого социализма // Советское государство и право. 1976. № 7. С. 27.

Неотчуждаемость власти показывает, что народ никому не передает свою суверенную волю по управлению государственными делами — он лишь наделяет властными полномочиями отдельных своих представителей и задает конституционно-законодательное поле взаимодействия последних между собой. Отсюда вытекает важнейшее конституционное положение о невозможности присвоения отдельными субъектами государственной и общественно-политической жизни всей полноты государственной власти в стране или полномочий иных участников государственно-властных отношений. Конституция РФ (ч. 4 ст. 3) устанавливает, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации, захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по закону.

Необходимо отметить, что народам субъектов РФ принадлежат вышеперечисленные свойства народовластия, за исключением верховенства и неограниченности[1].

Конституционные принципы народовластия и приоритета прав и свобод задают режим общественно-политической, государственной жизни, именуемый **демократическим** и **республиканским** (ст. 1 Конституции РФ). Термин «демократия» греческого происхождения и переводится на русский язык как «народовластие», однако вряд ли можно говорить о принадлежности власти народу, если по-настоящему не решен вопрос о свободном участии в общенародной жизни индивидов, их групп. Одно дополняет и подкрепляет другое. Не может быть полновластным народ, отдельные представители которого бесправны. С учетом сказанного представляется вполне обоснованным объединение в тексте Конституции РФ норм о режиме и формах народовластия с нормами о правах человека и гражданина.

Под подлинным народовластием надо понимать устройство, в котором, во-первых, найдено разумное соотношение между профессионально-представительским управлением и самореализацией людьми своих запросов; во-вторых, субъекты любых общественно значимых запросов обладают действенными средствами их заявления и отстаивания; в-третьих, органы власти постоянно нацелены на выявление, справедливое согласование и устойчивое удовлетворение всех запросов общества.

В качестве политико-правовых форм народовластия выделяют институты представительной и непосредственной демократии. Под *представительной демократией* понимают деятельность государствен-

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № 3-П. Значимо для понимания принципа народного суверенитета постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П.

ных органов, призванных в соответствии с конституционными, иными нормами выражать волю, интересы народа, основные из которых избираются непосредственно гражданами (парламент, президент). Под *непосредственной демократией* подразумевают способы непосредственного отправления гражданами государственно-властных функций или участия в их осуществлении. Среди форм непосредственной демократии — выборы, референдумы, опросы, собрания, митинги и тому подобные акции, деятельность политических партий, иных объединений граждан, в том числе квазипредставительных органов вроде общественных палат[1].

Разделение и децентрализация власти. С народовластием неразрывно связаны принципы разделения и децентрализации государственной власти. Данные принципы, во-первых, дают возможность избежать узурпации представительства в одних руках, всегда чреватой подменой общенародных (общегосударственных) интересов интересами государственной бюрократии. Во-вторых, привносят в корпоративную психологию аппарата власти дух состязательности, поиска новых целей, форм, средств деятельности. В-третьих, способствуют усилению специализации аппарата власти, что крайне важно в условиях многообразия задач публичного управления, сложности объекта его регулирующего воздействия. Названные принципы имеют целью и приближение аппарата власти к населению.

Разделение власти. Конституция РФ (ст. 10) провозглашает, что государственная власть в стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную, судебную. Законодательная власть, олицетворяемая на федеральном уровне Федеральным Собранием РФ, отвечает прежде всего за принятие законов, а также за представительство интересов россиян. Исполнительная власть нацелена на претворение в жизнь действующего законодательства. Судебная власть учреждена для отправления правосудия. Указанное разделение государственной власти предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из властей, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие[2].

Внедрение в жизнь принципа разделения власти требует четкого разграничения сфер деятельности и полномочий органов разных ветвей власти, с тем чтобы каждая ветвь знала, за что она отвечает, не

---

[1] См., например, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

[2] См. постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П.

вмешиваясь в компетенцию иных ветвей власти. А для такого четкого разграничения одного декларирования принципа разделения власти недостаточно. Необходим длительный процесс совершенствования законодательства о компетенции органов власти разного уровня и вида. В свою очередь, при совершенствовании законодательства не обойтись без учета практических затруднений, прежде всего заканчивающихся судебными решениями. Разделение единой власти дополняется внутренним разделением отдельных ее ветвей. Так, федеральная законодательная власть осуществляется Государственной Думой и Советом Федерации. Эти две палаты парламента РФ не просто наделены Конституцией РФ разными полномочиями, они не вправе принимать к исполнению полномочия друг друга. В рамках исполнительной власти особый статус имеет Центральный банк РФ, организационно не подчиненный Правительству РФ.

Разделение власти означает не буквальное разделение единой государственной власти, а, во-первых, разграничение полномочий разных государственных органов и, во-вторых, неподчиненность последних друг другу за рамками конституционных процедур. В то же время высшие органы всех ветвей власти имеют единый источник власти, получая свои полномочия непосредственно от народа. Органы разных ветвей власти обязаны взаимодействовать между собой, в том числе совместно участвовать в разработке и осуществлении единых государственных программ; все ветви власти связаны между собой набором сдержек и противовесов. Органы разных ветвей власти соединяют воедино, не подрывая их самостоятельности, президентская власть, деятельность контрольно-надзорных органов (прокуратура, Счетная палата и др.).

Децентрализация власти. Это способ перемещения власти, полномочий из центра управляемой системы на ее периферию и укрепления политико-правовой самостоятельности периферийных подсистем: субъектов федерации, муниципальных образований и др. Иногда децентрализацию отличают от деконцентрации. При децентрализации властные полномочия передаются от органов одной политико-территориальной единицы органам другого территориального образования (от государства в целом его составным частям, например субъектам федерации, административно-территориальным единицам). При деконцентрации государственный центр для осуществления своих полномочий создает собственные территориальные органы власти на местах, которые действуют там наряду с органами власти соответствующих местных территорий.

Если деконцентрация выражается в создании федерацией своих территориальных органов на местах (суды, органы прокуратуры, военные комиссариаты и др.), то децентрализация воплощена, во-первых, в федеративной модели устройства страны и, во-вторых, в учреждении местного самоуправления.

Федеративная модель. Российская Федерация включает в свой состав республики (только они характеризуются как государства), края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа — равноправные субъекты РФ.

Федеративное устройство страны основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов в России (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). *Государственная целостность России* означает, что она не простое соединение своих субъектов, а единое государство, что обеспечивается целостностью и неприкосновенностью ее территории, верховенством Конституции РФ и федерального законодательства, единым гражданством, единым экономическим пространством и денежной единицей — рублем, полноценной системой федеральных органов, действующих на всей территории страны[1]. Государственная целостность Российской Федерации подкрепляется также отсутствием у субъектов РФ права на односторонний выход из состава Федерации (право сецессии).

Кроме того, Конституция устанавливает, что действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы России с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории России, а также призывы к таким действиям не допускаются (ч. 2^1 ст. 67). Тем самым Конституция ограничивает суверенное право государства на определение своей территории, исключая его право отказываться от части территории, к примеру, в пользу другого государства.

Единство системы государственной власти по горизонтали означает единство разделенных властей, о чем речь шла выше. По вертикали данный принцип означает единство федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ. Единство федеральных и региональных органов проявляется в ряде аспектов. Во-первых, в единых конституционных и законодательных основах их образования, организации, компетенции, деятельности. Так, в силу ч. 1 ст. 77 Конституту-

---

[1] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. *Ю. В. Кудрявцева*. М., 1996. С. 32, 33 (автор комментария — *В. А. Кряжков*).

ции РФ субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему своих органов государственной власти, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Кроме того, Конституционный Суд РФ указал, что принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы отношений законодательной и исполнительной власти (постановление от 18 января 1996 г. № 2-П). Во-вторых, в субординации исполнительных органов Российской Федерации и субъектов РФ, однако только в рамках предметов ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ). В-третьих, в отнесении к исключительно федеральному ведению ряда вопросов государственного строительства (судоустройство, прокуратура и др.). В-четвертых, в возможности федерального вмешательства в дела субъектов РФ (роспуск парламента субъекта РФ Президентом РФ, временное исполнение федеральными органами полномочий органов власти субъекта РФ). В-пятых, в наличии средств федерального воздействия на правотворческую деятельность органов власти субъектов РФ (приостановление Президентом РФ действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, судебный нормоконтроль за соответствием региональных актов федеральному законодательству и др.).

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов в соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором 1992 г., иными договорами между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Этот перечень надо толковать расширительно, включая в него и федеральные законы. Названное разграничение имеет целью уточнение границы между полномочиями федеральных и региональных органов власти прежде всего в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

Самоопределение народов (многонационального народа России; проживающих в России наций, народностей) означает их право свободно устанавливать свой политический статус и свободно обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие (ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах; ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

Принцип самоопределения народов в силу Декларации о принципах международного права 1970 г. не выше принципа территориальной целостности суверенных государств. Следовательно, он не может осуществляться народами путем нарушения территориальной целостности государств, в которых они проживают. Однако если правительство государства проводит систематическую политику явной дискриминации народа, проживающего на его территории, право последнего на самоопределение не может исключать одностороннего образования им той или иной формы государственности, в том числе самостоятельного государства. Самоопределение народов осуществляется ими через институты: национальной государственности (в России это, например, республики, автономии); национально-государственного представительства (например, представительство субъектов РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ); национально-административного самоуправления (например, национальные районы, села, поселки); национально-культурной автономии[1].

Равноправие народов в Российской Федерации означает, во-первых, равенство прав проживающих в России наций, народностей и, во-вторых, равенство прав народов субъектов РФ. Равноправие народов не исключает, а, наоборот, предполагает особую государственную поддержку отдельных народов в силу особенностей их социально-экономического, духовно-культурного развития, географического положения, иных обстоятельств. Например, в России особо гарантируются права коренных малочисленных народов (ст. 69 Конституции РФ). На это направлены федеральные законы от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».

Местное самоуправление. Все российские конституции советского времени определяли государственное устройство России как федеративное. Однако вертикальное устройство публичной власти страны знает сегодня не два (как в федерациях), а три «этажа». В качестве самостоятельного уровня публичной власти выступает местное самоуправление (муниципальная власть). В силу конституционных установлений местное самоуправление получает статус фундаментального конституционного принципа, учреждающего, признающего и

[1] См. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии».

гарантирующего управленческую самостоятельность мест. Конституция страны не просто обособляет местное самоуправление, но и отделяет его от государственно-властного механизма. Статья 12 Конституции РФ указывает, что органы местного самоуправления (а это ведущее и постоянно функционирующее звено муниципальных образований) не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, и муниципальные полномочия (вопросы местного значения) не являются полномочиями государственными. Это подтверждается и предписанием ч. 2 ст. 132 Конституции РФ. Согласно ему органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Вместе с тем осуществление переданных полномочий подконтрольно государству. Предполагается, что в рамках режима народовластия органы государственной власти и органы местного самоуправления решают в интересах граждан разные задачи, при этом тесно взаимодействуя между собой.

Муниципальная власть, как и власть государственная, осуществляется в формах представительной и непосредственной демократии. Самостоятельность местного самоуправления обеспечивается рядом конституционно закрепленных гарантий (ст. 133 Конституции РФ), среди которых главной является судебная защита местного самоуправления. В частности, только в судебном порядке можно признать недействующими муниципальные правовые акты[1].

Россия — социальное государство[2]**.** Принцип социального государства установлен ст. 7 Конституции РФ, определяющей, что политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Главное средство названной политики — социальная защита населения и улучшение быта и труда его широких слоев. В этой же статье названы наиболее важные гарантии данного принципа: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда и государственных пенсий, пособий; государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб. Принцип социального государства уточняется в иных конституционных нормах,

---

[1] Подробнее о местном самоуправлении см. гл. 23 учебника.

[2] О принципе социального государства см.: *Чиркин В. Е.* Социальное государство: юридические индикаторы // Российский юридический журнал. 2007. № 4; *Скуратов Ю. И.* Социальное государство как институт гражданского общества и конституционного права // Российский юридический журнал. 2008. № 2; Конституционная концепция социального государства / под ред. *Ю. И. Скуратова*. М., 2018.

в частности тех, что закрепляют социальные права и свободы людей (ст. 37—42 Конституции РФ).

Социальная защита подразумевает деятельность государства, органов местного самоуправления, организаций любых форм собственности по созданию благоприятной для человека окружающей среды, охране материнства и детства, оказанию помощи семье, охране здоровья граждан, профессиональной подготовке граждан, содействию занятости населения, охране труда, регулированию заработной платы и доходов населения, обеспечению граждан жильем, регулированию права собственности граждан, материальному обеспечению и обслуживанию нетрудоспособных и других нуждающихся в поддержке граждан[1].

Важным направлением социальной защиты является социальное обеспечение, представляющее собой систему мер защиты граждан от наступления неблагоприятных жизненных обстоятельств, влекущих за собой утрату или снижение дохода либо повышенные расходы, малообеспеченность или бедность, путем предоставления гражданам за счет специальных фондов бюджетных средств, медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения. К неблагоприятным последствиям, требующим применения мер защиты, относятся жизненные случаи (риски): биологического характера (болезнь, беременность, роды, старость, инвалидность, смерть); производственного характера (трудовое увечье, профессиональное заболевание); экономического характера (безработица, инфляция); социального характера (наличие детей в семье, многодетность, неполнота семьи, одиночество, сиротство)[2].

Применение мер социального обеспечения да и социальной защиты в целом требует перераспределения доходов между разными группами населения, но нельзя такую политику рассматривать как отрицание принципа равенства индивидов. Предоставление абсолютно равного формально-правового статуса разным группам населения без учета их действительного положения (места проживания, способа хозяйствования, возраста, состояния здоровья, других обстоятельств) будет означать закрепление фактического неравенства между людьми, чего государство допустить не может. В итоге завтра социально беззащитным и требующим государственной поддержки может стать преуспевающий сегодня человек[3].

---

[1] См.: *Шайхатдинов В. Ш.* Система социальной защиты и обеспечения населения современной России // Социальная защита населения в регионе: учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 57.

[2] Там же. С. 58.

[3] Принцип социального государства является определяющим для многих решений Конституционного Суда РФ. См., например, постановления от 8 июня 2010 г. № 13-П,

Россия — светское государство. Светский характер Российской Федерации закреплен в ст. 14 Конституции РФ. Он означает, что никакая религия не может устанавливаться в России в качестве государственной или обязательной и что религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Названный принцип детализирован в целом ряде иных конституционных статей. Это установление свободы совести и свободы вероисповедания (ст. 28), равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии (ст. 19), запрет разжигания религиозной розни (ст. 13), возбуждения религиозной ненависти и вражды, пропаганды религиозного превосходства (ст. 29), право на выбор альтернативной гражданской службы по вероисповедным мотивам (ст. 59). Конституционные положения о светском характере государства развиваются в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Государство не вмешивается в определение гражданами своего отношения к религии, в воспитание детей родителями или заменяющими их лицами, в том числе в религиозное воспитание, а также в деятельность религиозных объединений. Такое вмешательство может иметь место только тогда, когда граждане нарушают действующее законодательство. Государство не возлагает на религиозные объединения осуществление государственных функций или функций местного самоуправления. Государство обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Деятельность государственных и муниципальных органов не может сопровождаться отправлением религиозных обрядов. В них не могут создаваться религиозные объединения.

Однако принцип светского государства не означает возведения между государством, органами местного самоуправления, с одной стороны, и религиозными объединениями, верующими, с другой стороны, непреодолимых барьеров. Государство и религиозные объединения ориентируются на тесное взаимодействие и в этом в первую очередь заинтересовано именно государство. Вклад легально существующих религиозных объединений в решение социально полезных задач, в укрепление морально-нравственных устоев общества неоценим.

Взаимодействуя с религиозными объединениями, государство регулирует предоставление данным объединениям льгот по налогам и

от 22 ноября 2011 г. № 25-П, от 14 мая 2013 г. № 9-П, от 24 октября 2013 г. № 22-П, от 24 декабря 2013 г. № 30-П.

иных льгот, оказывает им материальную, финансовую помощь в реставрации, содержании и охране культовых зданий и помещений, обеспечивает преподавание общеобразовательных дисциплин в религиозных учебных заведениях. Государственные и муниципальные органы вправе заключать с религиозными объединениями договоры о сотрудничестве, утверждать совместные планы действий по решению социально полезных вопросов, создавать совместные координационные органы. Итак, принцип светского государства дает возможность государству сохранять самостоятельность в условиях многоконфессионального общества, но не исключает его взаимодействия с религиозными объединениями, прежде всего относящимися к традиционным для России религиям (русское православие, ислам, буддизм, католицизм, иудаизм)[1].

§ 4. Основные начала организации российского общества

Высшая ценность человека, его прав и свобод. Данный принцип (ст. 2 Конституции РФ) означает, что права, свободы определяют весь строй государственно-общественных отношений. Речь идет не о примате индивидуальных, групповых интересов над интересами государственными, а об обеспечении их баланса. Обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Признание прав и свобод — реализация людьми своих прав, свобод как естественных притязаний в одностороннем порядке независимо от их правового допущения. Государство с помощью правовых средств лишь упорядочивает, оформляет эти притязания, не учреждая их. Права и свободы действуют непосредственно. *Соблюдение* прав и свобод заключается в их уважении, сбережении государством, точном им следовании. Права и свободы определяют смысл, содержание законодательства, деятельности государства, негосударственных институтов. В то же время государство не вправе умалять, нарушать права, свободы. Их ограничение возможно, но в виде исключения и в особом режиме. В силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ограничение прав, а также установление особых

[1] О принципе светского государства см., например, постановления Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П, от 5 декабря 2012 г. № 30-П.

преимуществ отдельным группам населения, индивидам должно основываться на принципе равенства людей в правах, свободах, достоинстве. *Защита* прав и свобод — деятельное отстаивание государством прав, свобод от чьих-либо посягательств. Как государство обязано соблюдать права, свободы, так оно обязано обеспечить их соблюдение всеми иными субъектами.

Принцип высшей ценности прав и свобод стал отправным для многих решений Конституционного Суда РФ. Таково, например, постановление от 24 мая 2001 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федерального закона от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Свобода экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ)**.** Экономическая деятельность — участие людей в производстве, распределении, перераспределении материальных и иных благ для удовлетворения своих потребностей. Важные элементы этой деятельности — ресурсы, труд, капитал, товарно-денежные отношения. Свобода экономической деятельности означает возможность каждого беспрепятственно вступать в нее, выбирать ее вид и характер, создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности, в том числе в целях извлечения прибыли. Данная свобода — основа конституционного закрепления таких притязаний, как свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной экономической деятельности, выбор рода деятельности и профессии; объединение по экономическим интересам, научное, техническое творчество. Государство гарантирует указанную свободу путем обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции. Свобода экономической деятельности невозможна без *признания и защиты равным образом* частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Принцип свободы экономической деятельности требует от российской правовой системы оптимального соотношения публичных и частных начал[1]. Свободная экономика предполагает широкое саморегулирование хозяйственных, имущественных отношений их участниками, развитость договорной практики. Применительно к таким отношениям государство задает их общие рамки, прежде всего

[1] См.: *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики. (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 154.

с помощью норм гражданского права. Это установление основ оборота имущества и услуг, статуса его участников, их взаимоотношений между собой.

В то же время государство ограничивает саморегулирование экономических отношений в целях обеспечения прав людей, равных условий участия в экономических отношениях граждан, организаций, преследуя иные общесоциальные интересы. Ограничительное воздействие осуществляется путем регулирования инвестиционной, инновационной деятельности, цен и ценообразования, введения антимонопольного, антидемпингового законодательства. В числе методов такого воздействия также стандартизация, сертификация продукции (работ, услуг), лицензирование, квотирование, установление государственных и муниципальных заказов. Наконец, это определение мер принуждения к участникам экономических отношений и порядка их применения. Ограничительное регулирование осуществляется в первую очередь с помощью норм таких разделов законодательства, как административное, бюджетное, налоговое, предпринимательское, земельное, законодательство о недрах.

Задача конституционного права в регулировании экономических отношений заключается в том, чтобы обеспечить согласованное действие норм отраслей частного (гражданского) и публичного права при приоритете первых[1].

Идеологическое и политическое многообразие (ст. 13 Конституции РФ)**.** Идеология, как было показано выше, — система индивидуальных, групповых, классовых воззрений на отношения людей друг к другу, власти, установок (программ) по сохранению, изменению существующего общественного порядка исходя из соответствующих интересов. В России, с одной стороны, допускается возможность существования в публичной сфере самых разных идеологических воззрений (коммунистических, социал-демократических, консервативных, либеральных, имеющих этническую и религиозную окраску и т. п.), за исключением предполагающих свое осуществление путем антиконституционных действий. Идеологическое многообразие — это право любых социальных групп формулировать, выражать и отстаивать в рамках закона свои идеологические установки, видение государственного и общественного устройства.

С другой стороны, никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13). Последнее

---

[1] О свободе экономической деятельности см., например, постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П, от 9 июля 2012 г. № 17-П, от 17 января 2013 г. № 1-П, от 23 мая 2013 г. № 11-П.

правило следует понимать ограничительно, поскольку любые действия органов государства имеют под собой ту или иную идеологическую основу. Оно означает, что никакая идеология, отражающая чьи-либо индивидуальные или групповые воззрения, не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной законодательно, получать нормативные привилегии. Примером законодательного установления государственной идеологии в качестве единственной является характеристика в Конституции СССР 1977 г. Союза ССР как государства социалистического, а советского общества как общества, руководствующегося идеями научного коммунизма (преамбула, ст. 1, 6).

Идеологическое многообразие является необходимой предпосылкой политического многообразия. Политическое многообразие означает, во-первых, возможность граждан использовать разные средства публичного отстаивания своих интересов, взглядов в явочном, регистрационном, уведомительном, а не разрешительном режиме (в числе названных средств политические партии, общественные объединения, публичные дискуссии, собрания, митинги, шествия, демонстрации); во-вторых, возможность граждан участвовать в деятельности государственных органов и непосредственно отправлять властные функции (выборы, референдумы); в-третьих, отсутствие политического монополизма в деятельности представительных органов власти (так, избирательное законодательство вводит ряд правил, исключающих получение в рамках пропорциональной избирательной системы всех мандатов одним избирательным объединением). Заметим, что многопартийность нельзя рассматривать формально как наличие в политической системе более двух партий. Важно, чтобы эти партии представляли разные политические интересы. Поэтому партийное многообразие предполагает развитость политического сознания разных классов, групп (рабочие, крестьяне, предприниматели, служащие и т. п.)[1].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что означает категория «народ» по смыслу ст. 3 Конституции РФ 1993 г.: корпус избирателей, население страны, граждане России или что-то еще?

2. Что отличает верховную государственную власть от иных видов социальной власти? Каковы свойства верховной государственной власти?

---

[1] О принципе политического и идеологического многообразия см., например, постановления Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П, от 30 июня 2011 г. № 14-П, от 27 декабря 2012 г. № 34-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П.

3. Каково, на ваш взгляд, соотношение народного и государственного суверенитета?

4. Каково соотношение принципа народовластия и права народов на самоопределение (ст. 3 и ч. 3 ст. 5 Конституции РФ)?

5. Дайте системное толкование связки ч. 1, 4 ст. 3, ст. 12 Конституции РФ.

6. Предполагает ли народовластие деятельность профессионального государственного аппарата? Совместима ли с принципом народовластия президентская республика? А конституционная монархия?

7. Конституция РФ говорит об осуществлении государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную (ст. 10). К какой из ветвей власти относятся Президент РФ, Центральный банк РФ, прокуратура, Центризбирком?

8. Нет ли в Конституции РФ противоречия между принципами разделения государственной власти (ст. 10) и единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5)? Что означают данные принципы при их системном толковании? Подготовьте краткое экспертное заключение по данному вопросу в письменном виде.

9. Как соотносятся между собой разделение ветвей власти (ст. 10 Конституции РФ) и разграничение предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11 Конституции РФ)?

10. Средства массовой информации иногда называют четвертой властью. Можно ли согласиться с этим утверждением?

11. Что означают термины «многопартийность», «политическое многообразие», «идеологическое многообразие»?

12. Покажите, в каких статьях гл. 1 Конституции РФ закрепляются элементы гражданского общества.

13. Какова сущность конституционного принципа свободы предпринимательства и поддержки конкуренции?

14. В чем заключается государственная поддержка политических партий?

Раздел II
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНДИВИДОВ И ИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 6. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ

Литература

Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008; *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997; *Глушкова С. И.* Права человека в России: теория, история, практика. М., 2003; *Евстифеев Д. М.* Понятие конституционно-правового интереса личности // Российский юридический журнал. 2007. № 1; *Ковлер А. И.* Европейское право прав человека и Конституция России // Журнал российского права. 2004. № 1; *Комкова Г. Н.* Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов, 2002; *Лукашева Е. А.* Право. Мораль. Личность / отв. ред. *В. М. Чхиквадзе*. М., 1986; *Маркитантов А. В.* Сравнительная характеристика конституционной и гражданской правоспособности личности // Российский юридический журнал. 2000. № 3; *Патюлин В. А.* Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М., 1974; Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / отв. ред. *Е. А. Лукашева*. М., 2002; *Рудинский Ф. М.* Наука прав человека и проблемы конституционного права: труды разных лет. М., 2006; *Снежко О. А.* Право на защиту: понятие и принципы // Российский юридический журнал. 2008. № 2; *Туманова А. С., Киселев Р. В.* Права человека в правовой мысли и законотворчестве Российской империи второй половины XIX — начала XX века. М., 2011; *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

§ 1. Индивид, общество, государство

Предназначение прав, свобод. Права, свободы, законные интересы как набор признаваемых государством притязаний людей не самоценны для последних. Что же тогда они могут и должны давать их об-

ладателям? Их общечеловеческая ценность заключается в обеспечении людям социальной свободы и равенства.

Свобода и равенство как общечеловеческие ценности. Статья 1 французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. гласит, что люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Данное положение практически дословно воспроизведено в ст. 1 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. В то же время в ней говорится о свободе и равенстве не только в правах, но и в человеческом достоинстве.

Свобода определяется в ст. 4 Декларации 1789 г. следующим образом: «Свобода состоит в возможности делать все, что не вредит другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека имеет лишь те границы, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Эти границы могут быть установлены только законом». Значит, во-первых, свобода человека понимается как возможность его автономного существования в обществе и самостоятельного выбора им линии собственного поведения. Во-вторых, свобода — не абсолютная вседозволенность. Она кончается там, где начинается свобода других людей, и граница индивидуальной свободы должна задаваться законом. Статья 5 французской Декларации уточняет: все, что не запрещено законом, то дозволено; никто не может быть принужден к исполнению того, что не предписано законом.

Однако закон может быть неправовым, попирая свободу людей. Поэтому оправдано дополнительное указание в ст. 5 Декларации на принципиальные пределы законодательного регулирования: «Закон имеет право запрещать только деяния, приносящие вред обществу». Думается, что вышеприведенные положения достаточно точно определяют существо индивидуальной свободы с точки зрения ее правового оформления.

С принципом индивидуальной свободы неразрывно связан принцип индивидуального равенства. Люди равны друг другу в своем свободном статусе. Равенство это вовсе не должно пониматься как искусственное уравнивание состояний индивидов. Равенство означает предоставление людям одинаковых возможностей для жизнедеятельности и самоопределения. Статья 2 Всеобщей декларации прав человека, воплощающая обозначенный подход и в своей сути воспроизводимая в ст. 19 Конституции РФ, гласит: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических

или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, несамоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете».

Итак, свобода индивида есть его широкая самодеятельность при минимуме государственного вмешательства в нее, к тому же ограниченного строгими правовыми рамками. Правовое оформление свободы предполагает предоставление людям равных правовых возможностей.

Предназначение свободы и равенства людей. Русский философ и правовед П. И. Новгородцев видел свободу и равенство опорными точками общественного прогресса. В своей работе «Об общественном идеале» он писал: «Представить себе общественный прогресс без стремления к осуществлению этих начал — равенства и свободы — немыслимо, и неудивительно, если издавна, со времен греческой философии, в этом полагались основные требования естественного права»[1]. Значит, свобода людей и их равенство призваны обеспечивать саморазвитие общества, его прогресс. Сила общества в силе составляющих его индивидов и в их взаимопомощи и поддержке. Сила индивидов в их раскрепощенной свободной самодеятельности. При этом только действительно равные люди способны на полную взаимную поддержку. Получается, что права, свободы человека как средство юридического закрепления социальной свободы и равенства индивидов направлены в идеале на достижение общественного саморазвития.

Роль государства. Обеспечение свободы и равенства индивидов невозможно без государственного регулирования отношений людей в обществе. Государство, во-первых, должно воздерживаться от вторжения в некоторые сферы жизнедеятельности своих членов, а во-вторых, активно и оперативно вторгаться в общественные отношения тогда, когда попирается чья-то свобода или чья-то свобода перерастает во вседозволенность. Самое трудное для государства — дозировать собственное вмешательство в дела общества. Самое трудное для людей — ограничивать свои запросы, соизмерять свои интересы с интересами общественными.

Соответственность людей. Отношения людей между собой и с органами власти должны воплощать не только свободу и равенство

---

[1] *Новгородцев П. И.* Об общественном идеале. М., 1991. С. 110, 111.

индивидов, обязанность государства не нарушать границы индивидуальной свободы, обеспечивать равенство людей, но и ответственность последних друг перед другом, обществом, государством. Индивидуальная свобода немыслима без индивидуальной ответственности. Свободное общество — одновременно общество ответственных людей.

Следовательно, поступательное развитие общества основано в равной мере как на свободе и равенстве людей, так и на их соответственности. Такая соответственность в сфере правового регулирования обеспечивается за счет наделения людей не только правами, свободами, законными интересами, но и обязанностями, разновидностью которых выступает юридическая ответственность за правонарушающее поведение.

Британский философ, экономист и политический деятель XIX в. Дж. Милль писал: если государство предпочтет административное искусство широкому и высокому индивидуальному развитию и умалит таким образом своих граждан, чтобы сделать послушным в своих руках орудием для достижения хотя бы даже и благих целей, то не замедлит оно убедиться, что с маленькими людьми нельзя сделать ничего великого и что превосходная его машина, для совершенства которой оно всем пожертвовало, ни к чему не пригодна по причине отсутствия жизненной силы, которую оно задавило, чтобы облегчить ход своей машины.

Как показала практика, государство, относящееся к своим гражданам (подданным) только как к бесправному строительному материалу, все-таки способно при определенных условиях решать весьма масштабные задачи, но оно не способно по историческим меркам долго оставаться конкурентоспособным на мировой арене, подтверждением чему служит взлет и падение в XX в. Союза ССР. Граждане, лишь формально приближенные к рычагам власти, экономически слабые, утратившие веру в эффективность партийно-советской системы, отказались ее поддерживать, что стало главной причиной крушения Союза ССР.

Русский философ И. А. Ильин, противопоставляя государство-учреждение, суть которого — властвующая опека, и государство-корпорацию, представляющее собой солидарное (совместное) самоуправление, указывал, что государство тем сильнее, чем в большей мере оно стремится быть корпорацией. Государство как корпорация пребывает не над гражданами, но живет в них. Оно творится не только для них, но ими и через них. Оно существует в лице граждан. Для успешного существования и развития такого государства важна его опорная сила — та организованная, дееспособная часть общества, которая не только «терпит» государство, но и воспринимает его как сферу своей активности, имея достаточные правовые, политические, экономические возможности оказания легального «давления» на органы власти, тем самым повышая эффективность их деятельности.

Лишь государство, помогающее гражданам становиться сильнее материально и политически, укрепляющее в обществе самоуправленческие начала, прививающее людям чувство хозяина своей земли и дающее простор таким людям, способно обеспечить подлинное претворение в жизнь великих целей государственной деятельности, главной из которых для нашей страны является закрепленная в преамбуле Конституции РФ 1993 г. установка на обеспечение благополучия и процветания России как части мирового сообщества.

§ 2. Конституционно-правовой статус личности

Понятие. Права, свободы, законные интересы, обязанности людей, закрепляемые нормами конституционного права и иных отраслей права, составляют их правовое положение (правовой статус). Выделяют еще и фактическое положение людей в сфере правового регулирования как их действительную включенность в правовые отношения, определяемую не только имеющимся у них потенциальным правовым статусом, но и их предпочтениями, их возможностями по осуществлению прав, свобод и тому подобными обстоятельствами.

Основу правового положения людей составляет их конституционно-правовой статус, определяемый нормами конституционного права. В свою очередь, его ядром является конституционный статус, закрепляемый в нормах конституционных актов. Во многих конституциях современных демократических государств помимо раздела об основах конституционного строя главенствующее положение занимает раздел о правах и свободах человека и гражданина. В Конституции РФ гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» содержит перечень основных прав и свобод, законных интересов, основных обязанностей, принципы и гарантии их реализации и другие конституционные основы правового статуса личности.

Разделение правового и фактического положения личности в обществе заставляет выделять наряду с конституционно-правовым и конституционным статусом человека и гражданина действительное положение индивида в системе конституционно-правовых отношений, его фактическое конституционно-правовое и конституционное положение. Фактический конституционно-правовой статус может изменяться с возрастом лица, приобретением профессии, имущественным, семейным и иным состоянием.

В Российской Федерации конституционным статусом обладают граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства, бе-

женцы (ст. 2, 3, 6, 7, 17—64 и др. Конституции РФ). Конституционный статус названных категорий, конечно, не совпадает, что проявляется в различиях их конституционно-правового положения, а затем и правового положения, задаваемого другими отраслями права. Так, только на граждан возложена обязанность несения военной службы в соответствии с федеральным законом (ст. 59 Конституции РФ). Жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам, лицам без гражданства, если международным договором России не предусмотрено иное (ч. 4 ст. 49 ЖК РФ).

Например, только на граждан возложена обязанность несения военной службы в соответствии с федеральным законом (ст. 59 Конституции РФ). Другое ограничение предусмотрено Жилищным кодексом, где указано, что жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам, лицам без гражданства, если международным договором России не предусмотрено иное (ч. 5 ст. 49 ЖК РФ). Такие примеры имеются и в других законах.

Структура. Конституционный статус личности состоит из ряда элементов. Главный его элемент — основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Он дополняется такими элементами, как гражданство, правосубъектность, гарантии реализации прав, свобод и обязанностей, принципы правового положения личности. Эти же элементы составляют конституционно-правовой статус личности, но на правовом материале, включающем помимо норм Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ нормы иных конституционно-правовых актов (о них см. гл. 1 и 2 учебника).

Конституционные *права*, *свободы*, *обязанности*, закрепленные в Конституции РФ, соответствуют общепризнанным международным стандартам и обеспечиваются повышенной охраной и защитой. В Конституции РФ выделяются личные, политические, экономические, социальные, культурные права и свободы, а также обязанности, без которых невозможно нормальное функционирование государства и общества.

Условием приобретения конституционного статуса гражданина выступает *гражданство*. Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь лица с государством, которая проявляется в наличии их взаимных прав, обязанностей и ответственности. Лица, находящиеся под юрисдикцией Российской Федерации и не являющиеся ее гражданами, в соответствии с действующим законодательством наделяются статусом иностранных граждан или лиц без гражданства (апатридов).

Условием реализации основных прав, свобод, обязанностей выступает *правосубъектность* лица, т. е. его способность иметь и осуществлять непосредственно права и обязанности. Правосубъектность состоит в единстве правоспособности (возможность иметь права, свободы), дееспособности (способность своими действиями приобретать права и нести обязанности) и деликтоспособности (способность лица нести юридическую ответственность за совершенные правонарушения). Если правоспособность, возникающая в момент рождения человека, у всех равная, то дееспособность имеет свои особенности в зависимости от возраста лица, его психического состояния, наличия иных обстоятельств.

Действенное осуществление людьми основных прав, свобод обеспечивают специальные меры — *гарантии*, с помощью которых реализуются права, свободы и обязанности и в случае необходимости устраняются препятствия к их реализации с помощью мер охраны и защиты. Выделяют различные виды гарантий: экономические, политические, идеологические, юридические. Последний вид гарантий представляется наиболее значимым. Это наличие независимого самостоятельного суда, институт уполномоченного по правам человека, ответственность за нарушение прав других лиц и многое другое. Огромная роль в этой сфере отводится Конституционному Суду РФ, на который возлагается обязанность по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

Составляющими исходные начала всех прав, свобод и обязанностей личности, объединяющими их общими параметрами выступают принципы конституционно-правового статуса личности.

§ 3. Принципы конституционно-правового статуса личности

Понятие. Принципы конституционно-правового статуса личности — те основополагающие начала, которые определяют его содержание в целом и отражают особенности взаимоотношений личности с государством и обществом.

Н. В. Витрук выделял две группы принципов. Во-первых, это общие принципы, распространяющиеся на правовое положение личности в целом, на все его элементы (уважение достоинства личности, высшая ценность человека, его прав и свобод, равенство всех перед законом и судом, признание, соблюдение и защита общепризнанных прав и свобод — обязанность государства). Во-вторых, это

специальные принципы (полнота основных прав, свобод и равенство обязанностей, недопустимость отмены или умаления прав и свобод, непосредственное действие, допустимость ограничения, запрет злоупотребления правами и свободами, гарантированность государственной защиты прав и свобод, гарантированность их судебной защиты, признание за каждым находящимся под юрисдикцией Российской Федерации права защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, гарантированное возмещение государством потерпевшему причиненного ему вреда, признание международно-правовой защиты прав и свобод)[1].

Представляется, что все принципы конституционно-правового статуса личности в той или иной мере закреплены в Конституции РФ, а потому являются равноценными и должны применяться без каких-либо различий в полном объеме.

Отдельные принципы. В ст. 2 Конституции РФ прежде всего закрепляется, что *человек, его права и свободы являются высшей ценностью.* Это положение определяет суть всех иных принципов, характеризующих взаимоотношения личности с демократическим и правовым государством и гражданским обществом. Безусловно, этот принцип связывает всю деятельность государства и налагает на него обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Более того, этот принцип определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления (ст. 18 Конституции РФ). Таким образом, в деятельности всех органов публичной власти признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина имеют приоритетное значение.

Согласно положению ч. 1 ст. 17 Конституции РФ в России *признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.* Россия, являясь частью международного сообщества, признает и гарантирует права и свободы, выработанные международным сообществом и закрепленные в общепризнанных международно-правовых документах: Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и др. Россия взяла на себя обязательства соблюдать установленные в международных актах права и

---

[1] См.: Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общ. ред. *Н. В. Витрука*. М., 2010. С. 227.

свободы, принимать в части их развития законодательные меры и гарантировать их защиту и охрану.

В Конституции РФ закреплен принцип *неотчуждаемости основных прав и свобод человека и принадлежности их ему от рождения* (ч. 2 ст. 17). Данный принцип прежде всего выделяет категорию основных прав и свобод, с которыми рождается человек и которых он не может быть лишен по воле государства. При этом следует иметь в виду положение ч. 1 ст. 55 Конституции РФ о том, что перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В силу неотчуждаемости прав и свобод государство не вправе издавать законы, отменяющие или умаляющие права, свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ). Кроме того, 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).

Тем не менее Конституция РФ предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 55 и ст. 56 Конституции РФ). Эти положения Конституции РФ соответствуют нормам международного права, где допускается возможность ограничения прав и свобод человека при определенных обстоятельствах, например при введении чрезвычайного положения (ст. 29 Всеобщей декларации прав человека). Конституция РФ устанавливает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, во-первых, только федеральным законом (т. е. ни Президент РФ, ни органы государственной власти субъектов РФ, ни органы местного самоуправления не могут самостоятельно предусмотреть ограничение прав и свобод), во-вторых, 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.

Конституционный Суд РФ, защищая конституционные права и свободы человека и гражданина, многократно был вынужден обращаться к анализу характеристик и возможного содержания ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Установление ограничений прав человека и гражданина возможно, однако, лишь при соблюдении следующих условий: а) ограничения прав должны быть соразмерны конституционным целям их установления (защита конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других лиц, обороны страны и

безопасности государства); б) ограничения не могут противоречить демократическим принципам; в) установление ограничений прав и свобод возможно только законом, а не подзаконным или тем более индивидуальным актом.

Публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т. е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм[1].

Конституция РФ особенно оговаривает возможность ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения, которое может вводиться для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. Прежде всего подобные ограничения прав и свобод могут вводиться на всей территории России и в ее отдельных местностях только в соответствии с федеральным конституционным законом с обязательным указанием пределов и срока действия введенных ограничений. При этом Конституция РФ называет те права, которые не подлежат ограничению (право на жизнь, на достоинство личности, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия, свободу совести, вероисповедания, на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, на жилище, права, связанные с осуществлением судебной защиты). Таким образом, ограничению не подлежат в большей степени личные права, а коллективные, политические могут быть ограничены при соблюдении всех условий.

Не менее важным конституционным принципом является *равенство прав и свобод человека и гражданина*. Этот принцип получает развитие в нескольких конституционных положениях. Формами равноправия являются следующие: каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией России (ч. 2 ст. 6 Конституции РФ); все равны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ); равноправие не зависит от национальности и языка,

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П.

социального происхождения, имущественного, должностного положения, вероисповедания и отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ); мужчины и женщины равноправны (ч. 3 ст. 19 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ был вынужден многократно обращаться к раскрытию характеристик и механизмов обеспечения принципа правового равенства. С учетом решений органа конституционной юстиции можно определить, что данный принцип проявляется при характеристике правового статуса человека и гражданина с точки зрения равноправия; равенства конституционных прав и свобод независимо от фактических различий; равенства перед законом и судом; равенства в социальной сфере.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 октября 2000 г. № 13-П установил, что конституционный принцип равенства распространяется не только на непосредственно признаваемые Конституцией РФ права и свободы, но и на связанные с ними другие права, приобретаемые на основании федерального закона.

Равенство всех перед законом — важное условие равноправия, допускающее некоторые ограничения. В частности, в постановлении от 3 мая 1995 г. № 4-П Конституционный Суд РФ установил, что равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учета законодателем. Однако это не должно приводить к ограничению прав и свобод, в отношении которых согласно Конституции РФ такое ограничение недопустимо. При этом Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 декабря 1999 г. № 19-П отметил, что конституционный принцип равенства, гарантируемый ст. 19 Конституции РФ, не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования устанавливать различия в правовом статусе лиц, в частности принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, в том числе вводить особые правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и оснований освобождения от должности.

К подобному вопросу Конституционный Суд РФ вынужден был обратиться в постановлении от 18 марта 2004 г. № 6-П, определив, что законодатель вправе «вводить особые правила, касающиеся условий реализации трудовых прав и прав в области пенсионного обеспечения». При этом Суд в названных постановлениях выработал общий подход к введению подобных различий — они должны быть объективно оправданными, обоснованными и соответствовать конституционно значимым целям и требованиям. Обосновывая определенные

исключения из принципа равенства всех перед законом и судом, Конституционный Суд РФ, например, в постановлении от 7 марта 1996 г. № 6-П признал, что судейская неприкосновенность по своему содержанию выходит за пределы личной неприкосновенности и государство вправе и обязано в силу особой профессиональной деятельности обеспечить судье дополнительные гарантии надлежащего осуществления деятельности по отправлению правосудия.

Существенное значение для раскрытия данного конституционного принципа имеет постановление Конституционного Суда от 15 июля 1999 г. № 11-П, в котором была высказана следующая правовая позиция: из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом вытекает общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, поскольку равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит, к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

Конституционный принцип равенства в решениях Конституционного Суда РФ характеризуется как носящий универсальный характер, оказывающий регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступающий конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции, но и прав, приобретаемых на основании закона. Судом неоднократно отмечалось, что соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает также запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (постановления от 16 июня 2006 г., от 5 апреля 2007 г., от 16 июля 2007 г., от 26 февраля 2010 г., от 11 мая 2017 г.).

Развивая такой подход, в постановлении от 17 апреля 2019 г. № 18-П Суд отметил, что в силу фундаментального принципа юридического равенства и справедливости вмешательство государства в конкретные отношения не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты прав личности, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению.

В Конституции РФ закреплен *принцип единства прав и обязанностей граждан.* Нет прав без обязанностей, и наоборот. В отличие от ранее действовавшей Конституции (гл. 6 «Основные права, свободы и обязанности граждан РСФСР») Конституция РФ 1993 г. преимущественно возлагает обязанности на государство, поэтому ее самая большая по количеству статей (48) гл. 2 называется «Права и свободы человека и гражданина». Тем не менее ряд обязанностей, без реализации которых не может нормально функционировать государство и общество, в Конституции закреплен. В частности, две общие обязанности:

органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15);

осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17).

Как было отмечено выше, каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные конституционные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ (ч. 2 ст. 6). Таким образом закреплен принцип полноты прав и свобод граждан РФ. Иностранные граждане и лица без гражданства находятся на территории России на так называемом ограниченном национальном режиме, означающем в соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Из данной статьи в ее взаимосвязи со ст. 17 (ч. 2) и другими статьями Конституции РФ, касающимися прав и свобод человека и гражданина, следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина РФ, т. е. возникают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами. Как по буквальному смыслу ст. 22 и 46 Конституции РФ (с учетом употребления в них терминов «каждый» и «лицо»), так и по смыслу, вытекающему из взаимосвязи этих статей с другими положениями гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права, право на свободу и личную неприкосновенность и право на судебную защиту являются неотчуждаемыми правами каждого человека независимо от наличия у него гражданства какого-либо государства и, следовательно, должны гарантироваться

иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами России[1].

Можно в качестве самостоятельных выделить и иные принципы конституционно-правового статуса личности: недопустимость отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, допустимость ограничения прав и свобод человека и гражданина и др.

А. Н. Кокотов, например, выделяет дополнительно следующие принципы: справедливости (согласованность личных, групповых и общественных интересов, без противопоставления и навязывания их друг другу); конституционно заданной несимметричности прав, свобод и обязанностей; ограничения прав, свобод в конституционно установленных формах и пределах (права могут только ограничиваться (по ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), но не отменяться); необходимости законодательной и правоприменительной детализации основных прав, свобод, обязанностей.

С. А. Авакьян называет в качестве дополнительных следующие принципы: свободы личности, неотчуждаемости, соответствия международным стандартам, сочетания индивидуальных интересов и интересов других лиц, государства и общества, всеобщности, равноправия, детализации в текущем законодательстве, гарантированности.

Представляется, что все названные принципы должны анализироваться только в совокупности, как основы, определяющие содержание всех элементов конституционно-правового статуса личности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Можно ли рассматривать конституционные права, свободы как дозволения на том основании, что они исходят от государства?
2. Конституции советского периода осуществляли идею симметричности основных прав и обязанностей (право на труд — обязанность трудиться и т. д.). Оцените названную идею. Используется ли она в настоящее время?
3. Глава 2 Конституции РФ называется «Права и свободы человека и гражданина». Почему, на ваш взгляд, в этом названии разведены права и свободы, человек и гражданин?
4. Каково значение используемых в гл. 2 Конституции РФ терминов «свобода», «свободы» и производных от них?
5. Что означают категории «признание», «соблюдение», «защита» (ст. 2 Конституции РФ)?

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П.

6. Зачем человеку права? Зачем государству закреплять за людьми широкий набор прав?

7. Каково соотношение правового, конституционно-правового, конституционного, фактического статуса личности?

8. Является ли перечень основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ, исчерпывающим?

9. Какие термины использует Конституция РФ для обозначения субъектов основных прав, свобод, обязанностей? Подготовьте ответ на этот вопрос в письменном виде.

10. Права человека — это всегда права индивидов или они включают также коллективные права?

Глава 7. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ, ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Литература

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 7-е изд. М., 2021. Т. 1; *Витрук Н. В.* Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. М., 2018; *Егорова О. А., Беспалов Ю. Ф.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в судебной практике. М., 2017; *Кокотов А. Н.* Конституционное право России: курс лекций. М., 2018; *Лебедев В. А.* Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты. М., 2018; *Нудненко Л. А.* Конституционные права и свободы личности в России. М., 2017; *Султанов А. Р.* Защита свободы совести, распространения убеждений через призму постановлений Европейского Суда по правам человека. М., 2017; *Рудинский Ф. М.* Наука прав человека и проблемы конституционного права: труды разных лет. М., 2006; *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

§ 1. Понятие и виды конституционных прав, свобод, обязанностей

Понятие. Права и свободы являются результатом общественного развития, они существуют независимо от признания их государством. Тем не менее основные по своей сути права, свободы любым государством закрепляются на конституционном уровне, что означает их легитимацию и признание. Конституционные права и свободы не только являются основными, но и составляют базу для всех иных прав и свобод человека и гражданина. Будучи закрепленными в конституции государства, они обладают наивысшей юридической силой и в случае необходимости защищаются с помощью особых юридических инструментов (в частности, органами конституционной юстиции).

Однако закрепление отдельных прав и свобод в основном законе государства не дает оснований для ограничения иных прав. В част-

ности, в Конституции РФ установлено, что перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 55). Любые права и свободы становятся правовой реальностью только после их признания тем или иным государством. Только после закрепления в законе их можно реализовывать и в случае необходимости защищать. В связи с этим Конституция РФ предусмотрела возможность закрепления иных прав и свобод в текущем законодательстве.

Конституция РФ использует разные термины: «права человека», «права гражданина», «свободы», «обязанности». Сразу следует признать, что у прав и свобод общая природа, поэтому нередко эти понятия в юридической литературе отождествляются. И право, и свобода есть мера возможного поведения личности. Однако между правом и свободой имеются определенные различия. *Право* — это возможность, предоставляющая лицу свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения. *Свобода* предполагает некую самостоятельность личности, ее автономность, очерчивает границы внешнего вмешательства. Государство не ограничивает пределы того пространства, в рамках которого может осуществляться свобода. Свобода предполагает возможность выбирать вид своего поведения из нескольких вариантов (например, в ст. 28 Конституции РФ закрепляются свобода совести, свобода вероисповедания с последующей детализацией возможного вида и меры поведения — исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой и т. д.). При этом нередко в конституционном тексте категория «свобода» ограничена и применяется как синоним категории «право»: право на свободу передвижения (ч. 1 ст. 27), право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ).

Обязанность — мера должного поведения. Как было сказано выше, в Конституции РФ в силу вынесенного в название гл. 2 акцента на права и свободы называются только основные обязанности, без которых невозможно нормальное существование и развитие общества и государства. Необходимо иметь в виду, что обязанности неразрывно связаны с правами и свободами. Реализация в полном объеме прав и свобод возможна, только если на иных субъектов правоотношений возложены обязанности. Нередко, реализуя обязанности, мы приобретаем права. Закрепление в Конституции обязанностей соответствует международным требованиям. В частности, в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека провозглашается принцип, согласно кото-

рому каждый человек несет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное его развитие.

Нередко в юридической литературе реализацию прав и свобод, их защиту связывают с *законными интересами* личности. Жизнь человека складывается из повседневных интересов в самых разных сферах (семейные интересы, профессиональные, информационные, иные), но лишь те из них, которые реализуются через права, свободы, обязанности, закрепленные в праве, являются законными. Поэтому, говоря о защите и охране законных интересов личности, мы должны соотносить эти вопросы с защитой и охраной прав, свобод и обязанностей граждан, в том числе конституционных.

Виды прав, свобод. В связи с огромным разнообразием прав и свобод в юридической науке предложены различные их классификации.

В соответствии с происхождением и природой прав и свобод их делят на естественные и позитивные. *Естественные права, свободы* — такие, которые принадлежат человеку от рождения в силу его рождения. К ним относятся право на жизнь, достоинство личности, свободу и личную неприкосновенность, семью, свободу мысли и слова, свободу совести, право на свободу передвижения и выбор места жительства и др. Эти права принадлежат человеку независимо от их закрепления в конституционных актах или текущем законодательстве. Государство своими законами не может ограничить человека в его естественных правах.

Позитивными правами (иначе — приобретаемыми) граждан наделяет государство. К ним относятся право избирать и быть избранным, участвовать в управлении делами государства, на осуществление правосудия, на объединение в общественные объединения и т. д.

С учетом времени возникновения тех или иных прав выделяют четыре поколения прав человека:

первое — личные и политические права, появившиеся в результате буржуазных революций XVII—XVIII вв.;

второе — экономические и социальные права и свободы, утвердившиеся в XIX — первой половине XX в.;

третье — коллективные права отдельных групп (детей, женщин), общностей (народов, национальных меньшинств);

четвертое — формируемое в настоящее время в результате достижений науки и техники (право на смерть, суррогатное материнство, право на смену пола и др.).

В зависимости от того, кому адресованы права и свободы, их делят на индивидуальные, реализуемые личностью самостоятельно, и

коллективные, которые могут быть реализованы только группой лиц (право на забастовку, на проведение митинга и др.).

В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и свободах, а также Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах в зависимости от сферы жизнедеятельности лица, в которой реализуется то или иное право, выделяют такие укрупненные группы прав и свобод, как личные (гражданские), политические, экономические, социальные, культурные и иные.

Нередко среди иных прав выделяют группу правообеспечительных прав и свобод человека и гражданина[1]. Они позволяют в полном объеме реализовать права и в случае необходимости их защитить. К этой группе относятся следующие права: защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом; на судебную и международную защиту прав и свобод; на получение квалифицированной юридической помощи; на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и др. Однако эти же права выступают в качестве гарантий действенности иных прав.

§ 2. Личные права и свободы

Личные права и свободы принадлежат всем физическим лицам, находящимся на территории России, независимо от наличия или отсутствия гражданства страны. Эти права и свободы обеспечивают личную безопасность и частную, повседневную жизнь человека. Они определяют ту сферу личных интересов, в которую не допускается вмешательство иных лиц, объединений, органов публичной власти (за исключением случаев, предусмотренных законом). Данные права естественны и неотчуждаемы. Все они закреплены в общепризнанных нормах международного права.

Право на жизнь. Это право закреплено в ст. 20 Конституции РФ в полном соответствии с международными стандартами (Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах).

Чаще всего право на жизнь рассматривается как право на физиологическое существование, как право на достойное существование, как запрет на создание условий, опасных для жизни. Обеспечивается

---

[1] См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1. М., 2010. С. 784.

это право возможностью реализации иных прав (право на охрану здоровья и медицинскую помощь, на социальную защиту, на благоприятную окружающую среду и др.), а также предусмотренными государством мерами ответственности за посягательство на жизнь и здоровье человека.

Государство обязано создать условия, комплексно обеспечивающие реализацию права на жизнь. Однако Конституция РФ допускает возможность лишения человека жизни как наказание за его преступление, т. е. применение смертной казни (ч. 2 ст. 20). При этом смертная казнь, во-первых, предусмотрена как исключительная мера и, во-вторых, может применяться впредь до ее отмены. В Конституции РФ названы условия применения смертной казни: а) она устанавливается только федеральным законом; б) за особо тяжкие преступления против жизни; в) при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Сегодня Россия решает сложный для себя вопрос об отмене смертной казни.

В определении от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что в Российской Федерации в настоящее время действует конкретизирующий закрепленные Конституцией РФ гарантии права на жизнь комплексный мораторий на применение смертной казни, сформировались устойчивые гарантии права не быть подвергнутым смертной казни и сложился легитимный конституционно-правовой режим, в рамках которого — с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, — происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни, т. е. на реализацию цели, закрепленной в ст. 20 (ч. 2) Конституции РФ. Кроме того, Конституционный Суд РФ подтвердил, что введение суда с участием присяжных заседателей на всей территории России не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей.

В более поздний период Конституционный Суд определил, что право на законный суд включает и право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в предусмотренных федеральным законом случаях. Более того, Суд установил, что регулирование данного права является дискрецией федерального законодателя, управомоченного определять, в каких (помимо закрепленного в ст. 20 (ч. 2) Конституции РФ) случаях суд с участием присяжных заседателей может выступать в качестве законного суда по тем уголовным делам, которые отнесены к соответствующей категории федеральным законом. Рассмотрение уголовных дел судом с участием присяжных заседателей не является непременным условием реализа-

ции обвиняемым права на судебную защиту, однако судопроизводство с участием присяжных заседателей имеет особую конституционно-правовую значимость (постановления от 19 апреля 2010 г., от 20 мая 2014 г., от 25 февраля 2016 г., от 11 мая 2017 г.).

Право на достоинство (ст. 21 Конституции РФ). Достоинство является неотъемлемой характеристикой каждого человека, основой его свободы и заключается в его нравственных качествах и в признании и уважении этих качеств в самом себе. Согласно Конституции РФ ничто не может быть основанием умаления достоинства личности. Для обеспечения данного права установлено, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может без добровольного согласия быть подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Достоинство — неотъемлемое свойство человека как высшей ценности, составляющее основу признания и уважения всех его прав и свобод. В соответствии со ст. 21 Конституции РФ государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав. Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов. Исходя из обязанности государства обеспечивать достоинство личности во всех сферах, никто не может быть ограничен в защите своего достоинства, а также всех связанных с ним прав, включая право на свободу и личную неприкосновенность, перед судом.

Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ). Данное право включает право не подвергаться ограничениям, которые связаны с применением таких принудительных мер, как задержание, арест, заключение под стражу или лишение свободы во всех иных формах, без предусмотренных законом оснований, санкции суда, а также сверх установленных или контролируемых сроков. Человек не может быть лишен свободы или заключен под стражу по произволу власти. При этом при признании этого права неотчуждаемым и принадлежащим каждому от рождения оно может быть правомерно ограничено при аресте, заключении под стражу и содержании под стражей. Таким образом, во всех названных случаях применяются общие гарантии (например, время содержания лица под стражей до судебного разбирательства засчитывается в сроки лишения свободы).

В силу ч. 2 ст. 22 Конституции РФ иностранный гражданин или лицо без гражданства, пребывающие на территории России, в случае выдворения из Российской Федерации в принудительном порядке могут быть до судебного решения подвергнуты задержанию на срок, необходимый для выдворения, но не свыше 48 часов. Сверх указанного срока лицо может оставаться задержанным лишь по судебному решению.

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени; право на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений (ч. 1 и 2 ст. 23 Конституции РФ). Конституционное право на неприкосновенность частной жизни не допускает вмешательства со стороны кого бы то ни было (граждан, их объединений, органов публичной власти) в эту сферу жизни человека. Это право гарантируется независимо от наличия гражданства, семейного положения. Оно обеспечивается конституционными требованиями о тайне переписки и иных сообщений, о недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия, о неприкосновенности жилища.

Запрет сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ). Конституция закрепляет право на тайну корреспонденции, когда никто не может без согласия самого лица производить ее осмотр, вскрытие, прослушивание и т. д. Тем не менее конституционной нормой вводится возможность ограничения этого права, но только на основании судебного решения.

Сегодня актуальным становится вопрос о персональных данных — информации, относящейся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу, в том числе его фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация[1]. Обработка персональных данных должна осуществляться только с согласия гражданина. Но есть и исключения из этого правила, когда информация необходима для защиты жизни и здоровья, при осуществлении правосудия, оперативно-розыскной деятельности и др.

Конституция устанавливает обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обес-

[1] См. также Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

печить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Ограничения прав и свобод в сфере получения информации не допускаются, если они прямо не предусмотрены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Право на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ). Конституционное право на жилище заключается в запрете кому бы то ни было без законных оснований любым способом проникать в жилище, оставаться в нем против воли проживающих в нем лиц, устанавливать видео- и звукозаписывающую аппаратуру. Противоправные действия в этой сфере влекут ответственность по УК РФ. Но в ряде случаев проникновение в жилище возможно, например, по решению суда, при чрезвычайной ситуации, при возникновении опасности для находящихся в помещении, для выполнения следственных действий, для обеспечения исполнения судебных решений и др.

Право определять и указывать свою национальность; *право на пользование родным языком* (ч. 2 ст. 26 Конституции РФ). Конституционное право каждого определять свою национальную принадлежность — это возможность человека осознанно связать себя с определенным этносом в интересах развития обычаев, традиций, языка, сохранения исторических особенностей и др. Данное право закреплено во многих международных документах. Например, в Международном пакте о гражданских и политических правах сказано, что «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком» (ст. 27). В настоящее время в России принято достаточное количество законов, гарантирующих сохранение самобытности, социального, экономического, культурного наследия народов России. При этом человек может определить свою национальность с учетом национальности родителей, а также исходя из определенных жизненных обстоятельств независимо от этнического происхождения.

Конституция РФ запрещает какое-либо принуждение к определению и указанию своей национальной принадлежности. При наличии конституционной гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы и национальности (ст. 19 Конституции РФ) не допускается постановка каких-либо вопросов о нацио-

нальности (например, при трудоустройстве, оказании публичных услуг).

В развитие права на национальную самоидентификацию в Конституции РФ закреплено право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Данное право детализируется в текущем законодательстве, например в Законе РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-I «О языках народов Российской Федерации», где, в частности, установлено, что знание или незнание языка не может служить основанием для ограничения языковых прав граждан. Закон запрещает пропаганду вражды, пренебрежения к любому языку, создание препятствий, ограничений в использовании языков и др.

Государственным языком (языком публичной власти) в России признан по Конституции РФ русский язык. Тем не менее наше государство — федеративное, а потому в Конституции РФ предусмотрено, что республики, входящие в состав федерации, вправе устанавливать свои государственные языки, которые могут употребляться не вместо русского, а наряду с государственным языком России (ст. 68).

Свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ). Прежде всего данное право адресовано только тем лицам, кто законно находится на территории России. Эти лица вправе свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Кроме того, каждый может свободно выезжать за пределы России, а для граждан предусмотрено право беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27).

В соответствии с Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» под местом пребывания определены гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, больница, другое подобное учреждение, также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в котором он проживает временно. Место жительства — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома, а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма, поднайма, договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законом.

По месту пребывания или жительства гражданин регистрируется, что нередко является условием реализации определенных прав и свобод. Регистрационный учет является уведомительным, не может но-

сить разрешительный порядок и служить основанием для ограничения права гражданина на выбор места жительства.

Право на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства может быть ограничено как для граждан, так и для иностранных граждан (в приграничной зоне, в зонах экологического бедствия, на территориях, где введено чрезвычайное положение, и т. д.), о чем, в частности, в постановлении от 4 апреля 1996 г. № 9-П говорил Конституционный Суд РФ («право свободного передвижения не носит абсолютного характера»).

Упомянув Декларацию о правах человека, где в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 г.), предусмотрено, что иностранцы, на законном основании находящиеся на территории государства, пользуются правом на свободное передвижение и свободу выбора места жительства в границах государства при отсутствии ограничений, которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе для защиты государственной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других, Конституционный Суд отметил, что Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» не допускает ограничения соответствующего права в зависимости от того, является ли лицо гражданином РФ, иностранным гражданином или не имеет гражданства[1].

В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» регламентированы порядок выезда, документы, позволяющие лицу беспрепятственно выезжать и въезжать в Россию, порядок их выдачи и иные вопросы.

Свобода совести, свобода вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ). Учитывая светский характер нашего государства, данное право прежде всего конкретизировано в самой Конституции. Каждый вправе исповедовать любую религию, причем индивидуально или совместно с другими. Каждый вправе не исповедовать вообще никакой религии. Выбирая религию, каждый вправе иметь, менять свои религиозные убеждения. Конституция закрепляет право распространять религиозные и иные убеждения. И последнее — каждый вправе действовать в соответствии со своими убеждениями.

Гарантии свободы совести и свободы вероисповедания детализированы в Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях». Граждане вправе создавать религиозные объедине-

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2000 г. № 147-О.

ния — добровольные объединения граждан РФ и иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории России, для совместного исповедания и распространения веры. Эти объединения совершают богослужения, религиозные обряды и церемонии, обучают религии и т. д. Объединения создаются без государственной регистрации в форме группы и с регистрацией в качестве юридического лица в форме организации. При этом организации могут быть местными, централизованными[1].

§ 3. Политические права и свободы

Данная группа прав и свобод преимущественно связана с возможностью индивидов участвовать в публичной власти, в политической жизни общества. В основе всех этих прав лежит конституционное положение о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет эту власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 1 и 2 ст. 3). Поэтому политические права принадлежат преимущественно гражданам государства, их объединениям. Однако все больше политических прав граждан в настоящее время закрепляется и за иностранными гражданами и лицами без гражданства (право на объединение, участие в муниципальных выборах, местном референдуме, голосовании по вопросам местного значения, право на обращение в органы публичной власти и др.).

Свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ). На основе общепризнанных международных актов (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах) каждому в России гарантируется свобода мысли и слова. При этом не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2). Кроме того, никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (ч. 3).

Право на информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Это право непосредственно связано со свободой мысли и слова, так как Конституция РФ закрепляет за каждым право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым за-

---

[1] О личных правах граждан см. также постановления Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П, от 17 февраля 1998 г. № 6-П, от 27 июня 2000 г. № 11-П.

конным способом. При этом перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Следует отметить, что, признавая значимость СМИ в сфере распространения информации, конституционный законодатель особо гарантирует свободу массовой информации и запрещает цензуру (ч. 5 ст. 29).

Подробнее вопросы организации и функционирования СМИ регламентированы Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации», а право на информацию детализировано в Федеральном законе от 24 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

По закону СМИ (газеты, журналы, радио, телевидение) могут быть государственными, общественными, частными. Учредителем СМИ может быть гражданин старше 18 лет, не отбывающий наказание в местах лишения свободы, не признанный судом недееспособным.

Поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение СМИ, владение, пользование и распоряжение ими, изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических средств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ, не подлежат ограничениям, за исключением оснований, предусмотренных законодательством о СМИ.

Право на распространение информации ограничено доступом к информации, отнесенной к государственной или иной тайне (личной, семейной, коммерческой и др.).

Государство вправе относить те или иные сведения в области военной, экономической и других видов деятельности, распространение которых может нанести ущерб обороне страны и безопасности государства, к государственной тайне. В связи с этим ч. 4 ст. 29 Конституции РФ предусмотрено, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Государство также вправе определять средства и способы охраны государственной тайны, в том числе устанавливать уголовную ответственность за ее разглашение и выдачу иностранному государству. Однако уголовная ответственность за выдачу государственной тайны иностранному государству правомерна лишь при условии, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в официально опубликованном для всеобщего сведения федеральном законе, что обеспечивается Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне»[1].

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П.

Федеральный закон «О государственной тайне» предусмотрел перечень сведений, которые не подлежат засекречиванию (об экологии, санитарии, преступности и др.).

Конституционное положение о запрете цензуры детализировано в Законе РФ «О средствах массовой информации» следующим образом: требование от редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы, а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей не допускается (ст. 3).

Право на объединение (ст. 30 Конституции РФ). Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Особо подчеркивается, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Данное право детализируется в федеральных законах от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и др.

Под общественным объединением понимают добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Законодательством определены следующие организационно-правовые формы общественных объединений: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Партии имеют индивидуальное членство физических лиц (т. е. членами партии не могут быть юридические лица), не допускается членство в партии иностранных граждан, каждая партия должна обязательно пройти государственную регистрацию, партии могут быть созданы только на федеральном уровне.

Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражении их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах

государственной власти и местного самоуправления; при этом политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Как указал Конституционный Суд РФ, деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы[1]. Конституционный Суд РФ признал соответствующим Конституции РФ п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» в части, не допускающей создание партий по признакам национальной или религиозной принадлежности[2].

Общественные объединения могут создаваться как международные, общероссийские, межрегиональные, региональные, местные. Граждане вправе создавать (быть учредителями, членами и участниками) общественные объединения с 18 лет, быть членами и участниками молодежных общественных объединений с 14 лет, детских — с 8 лет.

Любое объединение, его структура и организационные правовые формы управления им должны быть основаны на личной инициативе, добровольном волеизъявлении и, следовательно, на добровольном членстве в таком объединении. Законодательные и иные органы не имеют права принимать законы, иные нормативные правовые акты, принуждающие граждан вступать в члены какого-либо объединения или пребывать в нем[3].

Право на манифестации (ст. 31 Конституции РФ). Данное право прежде всего закрепляется только за гражданами РФ, которые могут собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

В Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каж-

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П.

[2] См. постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П.

[3] Об этом см., например, постановление Конституционного Суда РФ от 3 апреля 1998 г. № 10-П.

дому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целями публичного мероприятия являются свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутатов разного уровня с избирателями.

Законом введены ограничения, в частности, по месту, времени проведения публичного мероприятия и необходимости подачи уведомления о проведении мероприятия, заявлены требования к организации и организаторам публичного мероприятия.

Проведение публичного мероприятия может быть запрещено (в случях несоответствия Конституции РФ, угрозы общественному порядку и безопасности граждан), прекращено (при возникновении реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, для имущества физических и юридических лиц, при совершении противоправных действий участниками мероприятия). Кроме того, запрещается или ограничивается проведение публичных мероприятий на территории, где введено чрезвычайное положение.

Право участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ). Данное право реализуется через целую систему взаимосвязанных прав граждан РФ: право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1); право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2); право на равный доступ к государственной службе (ч. 4); право участвовать в отправлении правосудия (ч. 5).

Право граждан на управление делами государства непосредственно вытекает из принципа народовластия, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ. Это право может быть реализовано посредством участия граждан в выборах, референдумах всех уровней, а также через личное участие в работе органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Кроме того, участие во власти возможно опосредованно — через своих представителей, избираемых в различные органы власти.

Российские граждане имеют равный доступ к государственной службе, что более подробно раскрывается в федеральных законах от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Рос-

сийской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Государственная служба — это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, федеральных государственных органов и государственных органов субъектов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов. Государственная служба делится на государственную гражданскую службу, военную и правоохранительную службу.

Граждане России приобретают право поступления на гражданскую службу с 18 лет, владея государственным языком и соответствуя квалификационным требованиям, предусмотренным законом.

Право на участие в отправлении правосудия может быть реализовано через участие гражданина в деятельности судебных органов в качестве присяжных или арбитражных заседателей.

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения *в государственные органы и органы местного самоуправления*. Хотя Конституция РФ адресует данное право только гражданам России, российское законодательство предоставляет это право и иностранным гражданам, лицам без гражданства, за исключением ограничений, предусмотренных международным договором или законом. Данное право, условия его реализации детализированы в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Закон называет виды обращений: предложение, заявление, жалоба. Допускаются варианты устных и письменных обращений. Обращение может вноситься гражданином лично или через своего законного представителя. Письменное обращение должно быть рассмотрено в течение 30 дней со дня регистрации (допускается продление срока еще на 30 дней, но в исключительных случаях).

§ 4. Экономические, социальные и культурные права и свободы

Экономические права и свободы. Они позволяют гражданам и их объединениям быть субъектами экономической деятельности. В этой группе прав появились новые права и уменьшена роль государства в их обеспечении. Особенностью данной группы прав является то, что экономические, социальные и культурные права принадлежат любому физическому лицу независимо от наличия гражданства.

Право на свободу экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности и иной не запрещенной законом экономической деятельности. При этом не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Конституция гарантирует свободу экономической деятельности в качестве одной из основ конституционного строя (ст. 8). Реализация данного права возможна в условиях рыночной экономики, в то же время это право способствует ее развитию. Отношения между участниками гражданского оборота, в том числе между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, регулируется гражданским законодательством. Предпринимательская деятельность является одним из видов экономической деятельности, это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в качестве предпринимателей в установленном законом порядке. По общему правилу заниматься предпринимательской деятельностью можно с 18 лет.

Граждане, реализуя свое право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной экономической деятельности, вправе определять сферу этой деятельности и осуществлять ее в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, самостоятельно выбирать экономическую стратегию развития бизнеса, использовать свое имущество с учетом установленных Конституцией РФ гарантий права собственности и поддержки государством добросовестной конкуренции.

Федеральный законодатель, реализуя свои полномочия по регулированию предпринимательской деятельности, вправе определять порядок и условия ее осуществления и, исходя из специфики производства и оборота тех или иных видов продукции как объектов гражданских прав, устанавливать дополнительные требования, а также ограничения, которые, однако, должны соответствовать критериям, закрепленным Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Свобода экономической деятельности возможна только в условиях добросовестной конкуренции и при ограничении монополистической деятельности. Эти гарантии раскрываются в федеральных законах от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Право частной собственности (ст. 35), в том числе *на землю* (ст. 36 Конституции РФ), охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Очень важно отметить, что по Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Закрепляя право собственности, конституционный законодатель гарантирует право наследования. Субъектом права частной собственности может быть любой человек. Право собственности раскрывается через владение (фактическое обладание объектом), пользование (получение пользы от объекта) и распоряжение (купля-продажа, дарение, сдача в аренду, иные сделки) имуществом. Очень важно, что Конституция РФ устанавливает гарантии права частной собственности, предусмотрев лишение имущества только по решению суда. Термин «лишение» означает принудительный характер прекращения права частной собственности и предполагает наличие правового спора, что в обязательном порядке требует судебного контроля. Решение данного вопроса через суд является гарантией принципа неприкосновенности собственности.

Гарантии права собственности предоставляются в отношении имущества, которое принадлежит субъектам права собственности на законных основаниях. Право частной собственности, не являясь абсолютным, может быть ограничено законом, но сама возможность ограничений и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ.

Наследование как гарантия реализации права частной собственности имеет две формы: по завещанию и по закону. Право наследования, предусмотренное ч. 4 ст. 35 Конституции РФ и более подробно урегулированное гражданским законодательством, обеспечивает гарантированный государством переход имущества, принадлежащего умершему (наследодателю), к другим лицам (наследникам). Это право включает в себя как право наследодателя распорядиться своим имуществом, так и право наследников на его получение. Право наследования в совокупности двух названных полномочий вытекает из ч. 2 ст. 35 Конституции РФ, предусматривающей возможность для собственника распорядиться принадлежащим ему имуществом, что является основой свободы наследования.

В качестве самостоятельного права граждан и их объединений Конституция РФ провозглашает право иметь в частной собственно-

сти землю (ч. 1 ст. 36). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36). Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ч. 3 ст. 36).

Учитывая значимость такого объекта собственности, как земля, следует отметить, что наравне с гражданами РФ правом иметь в частной собственности землю обладают и иностранные граждане, и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица. Это связано с тем, что в случае предоставления земли в частную собственность передается лишь земельный участок, а не часть государственной территории (что затрагивало бы вопросы обеспечения территориальной целостности России).

Накопив определенный опыт в защите конституционных прав, в том числе на частную собственность, Конституционный Суд РФ установил, что Конституция РФ, относя к числу прав и свобод человека и гражданина, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства (ст. 2), право частной собственности, гарантирует его признание и защиту равным образом наряду с государственной, муниципальной и иными формами собственности (ст. 8) и закрепляет в ст. 35, что право частной собственности охраняется законом (ч. 1), каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2), никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (ч. 3)[1].

Социальные права и свободы. Они характеризуют наше государство как социальное, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ).

Право на труд (ст. 37 Конституции РФ). Конституция закрепляет совокупность трудовых прав. В частности, труд провозглашается свободным — каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1). Таким образом, свобода труда выражается в договорном характере отношений.

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2018 г. № 30-П.

Из конституционного права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию не вытекает право гражданина занимать определенную должность, выполнять конкретную работу в соответствии с избранным им родом деятельности и профессией и обязанность кого бы то ни было такую работу или должность ему предоставить. Все перечисленные вопросы решаются в рамках договорных отношений, и именно в этом проявляется свобода труда в трудовых отношениях.

Положения ст. 37 Конституции РФ, обусловливая свободу трудового договора и право работника и работодателя устанавливать условия трудового договора и решать вопросы трудовых отношений, выступают и в качестве конституционно-правовой меры этой свободы, границы которой стороны не могут нарушать. Заключая трудовой договор, работодатель обязан обеспечить работнику условия труда в соответствии с указанными требованиями Конституции РФ, а работник — лично выполнять определенную соглашением трудовую функцию, соблюдая действующие в организации правила внутреннего трудового распорядка.

Принудительный труд запрещен (ч. 2 ст. 37 Конституции РФ). Принудительным трудом признаются любые формы принуждения человека работать на недобровольно принятых условиях, работы, выполняемые под угрозой применения какого-либо наказания. Тем не менее при исполнении наказания по вступившему в законную силу приговору суда труд не является принудительным, как и в иных случаях, определенных международными актами. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37). Для реализации данного права принят Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации», в котором регламентированы вопросы постановки на учет лиц, не имеющих работы и заработка, в целях поиска работы и выплаты пособия по безработице. Конституция РФ признает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37). Важной конституционной гарантией является право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый еже-

годный отпуск (ч. 5 ст. 37). Все трудовые права, закрепленные в ст. 37 Конституции РФ, более детально регламентированы ТК РФ.

Право на защиту материнства, детства и семьи государством. Статья 38 Конституции РФ провозглашает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1). Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей (ч. 2). Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3). Сегодня в России вводятся меры, поощряющие материнство, укрепляющие семью, гарантирующие ей социальную поддержку. Гарантии закрепляются в нормах СК РФ, ТК РФ, в иных законах, целевых программах, направленных на решение социальных и иных проблем.

Право на социальное обеспечение (ст. 39 Конституции РФ). Это право раскрывается через гарантию социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, предусмотренных законом (ч. 1). Конституцией предусмотрено, что государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (ч. 2). При этом поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (ч. 3). Провозглашенные в Конституции РФ цели политики Российской Федерации как социального государства предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и, если в силу возраста, состояния здоровья, по другим не зависящим от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества.

Перечень случаев (социальных рисков), с которыми Конституция РФ связывает право на социальное обеспечение, не является исчерпывающим. Относя установление таких случаев к сфере регулирования законом, Конституция РФ тем самым подтверждает обязанность государства гарантировать гражданам социальное обеспечение при наступлении не только названных в ст. 39, но и других социальных рисков, признаваемых законодателем в качестве основания для его предоставления.

Осуществляя пенсионное регулирование, федеральный законодатель вправе как определять общие правила назначения и выплаты пенсий, так и устанавливать особенности (условия) приобретения права на получение пенсий отдельными категориями лиц с соблю-

дением Конституции РФ, принципов равенства всех перед законом и судом и равенства прав и свобод человека и гражданина.

Право на жилище (ст. 40 Конституции РФ). Каждый имеет право на жилище, и никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления этого права (ч. 2). Таким образом, государство не обязано обеспечить каждого жилищем. Его можно приобрести, арендовать, построить и т. д. Однако малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ч. 3). Вопросы жилищной политики, роли органов публичной власти в обеспечении права на жилище раскрываются в ЖК РФ.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ). Прежде всего следует обратить внимание, что право на охрану здоровья и медицинскую помощь адресовано каждому. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ч. 1). Негосударственными медицинскими учреждениями помощь оказывается на других условиях. Граждане имеют право на дополнительные медицинские услуги за счет добровольного медицинского страхования, за счет средств своего работодателя или за счет личных средств.

В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ч. 2).

Гарантией права на охрану здоровья является достоверная информация о состоянии окружающей среды, эпидемиях, катастрофах. Даже в Законе РФ «О средствах массовой информации», где закреплен исчерпывающий перечень оснований отказа в предоставлении информации, информация о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, не может быть отнесена к таким основаниям. Поэтому Конституцией РФ предусмотрено, что сокрытие должностными лицами подобной информации, создающей угрозу жизни и здоровью людей, влечет за собой ответственность (ч. 3

ст. 41). Подобные меры ответственности предусмотрены в УК РФ, КоАП РФ, ГК РФ.

Право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ). Конституционной нормой предусмотрено, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Конституционному праву каждого на благоприятную окружающую среду корреспондирует обязанность государства принимать меры для защиты природы и людей при радиационных авариях и катастрофах.

Гарантии защиты граждан применительно к праву на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья не только должны быть направлены на возмещение ущерба здоровью или имуществу, причиненного экологическим правонарушением, но могут включать и комплекс льгот и компенсаций, выходящих за пределы такого возмещения[1].

Нормы об охране окружающей среды закреплены в ЗК РФ, ВК РФ, ЛК РФ, ВзК РФ, в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и иных актах.

Культурные права, свободы. Культурные права напрямую связаны с обеспечением возможности человека полноценно участвовать не только в культурной жизни страны, но и в социально-экономической, политической деятельности.

Право на образование (ст. 43 Конституции РФ). Каждый имеет право на образование. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определяет возможность получения образования в разных типах образовательных учреждений, в разном объеме, на разных условиях. Это право гарантируется ст. 5 Закона независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также иных обстоятельств (ч. 2); общедоступность и бесплатность образования гарантируются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (ч. 3); реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения,

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1996 г. № 7-П.

расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни (ч. 4)[1].

Конституцией РФ гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2 ст. 43). Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ч. 3). Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования (ч. 4). Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» допускается возможность получения образования и в частных учебных заведениях, более того, ребенок может не ходить в школу, а получать домашнее образование, сдавая в школе только экзамены. Согласно Конституции РФ для всех образовательных учреждений Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования (ч. 5 ст. 43). Таким образом, все основные образовательные стандарты, используемые разными учебными заведениями, должны соответствовать определенным требованиям.

Свобода творчества (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ). Данная свобода проявляется в самых разных формах. Это может быть индивидуальное занятие творчеством. Возможно проявление этой свободы в коллективе, в рамках организации и деятельности творческих объединений. В соответствии со своими профессиональными и личными интересами каждый вправе заниматься любым видом творчества на профессиональной основе или без таковой. Таким образом, каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Гарантией свободы творчества является запрет на вмешательство органов публичной власти в творческую деятельность граждан и их объединений, если только такая деятельность не ведет к пропаганде насилия, войны, разжиганию розни. Интеллектуальная собственность, т. е. материализованный результат любого вида творческой деятельности, охраняется законом, в частности ГК РФ.

Право на участие в культурной жизни (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ). Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. По-

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П.

этому государство обязано обеспечить пользование государственными библиотеками, театрами, музеями, архивами; создать основу для развития культурной самобытности; предоставить свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей и т. д. При этом на каждого возлагается обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44), что также закрепляется в Законе РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры».

§ 5. Конституционные обязанности

Объем обязанностей человека меняется с развитием общества и государства, с определением прав и свобод личности, поэтому на разных этапах развития российской государственности в конституциях закреплялись разные обязанности (от обязанности на труд в Конституции РСФСР 1918 г. до обязанности с достоинством нести высокое звание советского гражданина в Конституции РСФСР 1978 г.).

В Конституции РФ перечислены те обязанности, которые, в частности, обеспечивают реализацию конституционных прав, защиту личных, общественных, государственных интересов.

Прежде всего названа обязанность, имеющая общий (универсальный) характер, — обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ). Особо хотелось бы отметить, что эта обязанность установлена не в гл. 2, а в главе, где определены основы конституционного строя, а значит, эта обязанность является доминирующей, определяющей, обеспечивающей законность в стране, формирование правового, демократического государства. Более того, эта обязанность обращена ко всем субъектам любых правоотношений (всем физическим и юридическим лицам) и в силу широкого толкования в данном случае термина «закон» направлена на соблюдение всех нормативных правовых актов, действующих в стране (при условии их соответствия Конституции РФ).

Кроме этой общей обязанности в Конституции РФ закреплен еще ряд государственно-властных требований к личности:

обязанность человека и гражданина при осуществлении своих прав и свобод не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17);

обязанность заботиться о детях и их воспитании (ч. 2 ст. 38);

обязанность трудоспособных детей с 18 лет заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3 ст. 38);

обязанность получить основное общее образование (ч. 4 ст. 43);

обязанность заботиться о сохранении культурного и исторического наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44);

обязанность уплаты налогов и сборов (ст. 57);

обязанность охраны природы и окружающей среды (ст. 58);

обязанность гражданина РФ защищать Отечество (ч. 1 ст. 59).

Следует отметить, что большинство закрепленных в Конституции РФ обязанностей обращены к каждому человеку независимо от наличия гражданства, и только последняя — защита Отечества — адресована гражданам России, причем как мужчинам, так и женщинам. Некоторые обязанности являются взаимными. Так, обязанность родителей заботиться и воспитывать детей является правовой основой для возникновения обязанности повзрослевших детей заботиться о своих родителях. Более того, в ст. 38 Конституции РФ обязанность уравнена с правом: забота о детях и их воспитание — равное право и обязанность родителей.

В юридической литературе выделяют и другие конституционные обязанности: обязанность уважать достоинство других лиц (ст. 21); обязанность в ходе экономической деятельности не допускать монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34); обязанность воинской или альтернативной службы (ч. 2 и 3 ст. 59).

Все конституционные обязанности детализируются, развиваются в отраслевом законодательстве, которое дополнительно устанавливает развернутый перечень государственно-властных требований к личности.

§ 6. Гарантии осуществления конституционных прав, свобод

Важным элементом конституционно-правового статуса личности являются гарантии прав и свобод человека и гражданина, которые обеспечивают их действительную реализацию и в случае необходимости охрану и защиту. Без гарантий права и свободы могут оказаться фиктивными, а обязанности — неисполненными.

Гарантии прав и свобод человека и гражданина — это средства, меры, условия, которые способствуют реализации, охране, защите прав, свобод в полном объеме и выполнению возложенных обязанностей. Гарантии установлены различными актами, отраслевым законодательством, но важнейшие из них зафиксированы в Конституции РФ.

Принято различать общие и специальные гарантии. К общим гарантиям относятся экономические, политические, духовно-идеологические, социальные.

Экономические гарантии — различные материальные средства, обеспеченные публичной властью, при которых личность может свободно осуществлять свои права и свободы. Безусловно, экономические гарантии зависят от уровня экономического развития того или иного государства, от наличия сформированной рыночной экономики, собственной промышленности и сельского хозяйства, от роста национального дохода и многих других факторов.

Конституция РФ гарантирует единое экономическое пространство, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности (ч. 1 ст. 8). В России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Не менее важно, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ).

Политические гарантии — целенаправленная деятельность органов публичной власти в соответствии с общепризнанными международными актами, Конституцией РФ, законами по реализации прав и свобод человека и гражданина, через создание различных демократических институтов, развитие народовластия, повышение активности гражданского общества.

Огромная роль здесь отводится Президенту РФ, который провозглашается гарантом прав и свобод, парламенту — в законотворческой сфере, Правительству — по обеспечению прав и свобод, прокуратуре — по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченному по правам человека — рассматривающему жалобы граждан РФ и других заявителей на решения и действия государственных органов и органов местного самоуправления и принимающему меры по восстановлению нарушенных прав, Конституционному Суду РФ.

Конституция РФ определяет Россию как демократическое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1), провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2), объявляет носителем суверенитета и единственным источником власти многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), устанавливает право народа осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, провозглашает принцип разделения властей (ст. 10) и признает местное самоуправление (ст. 12). Все названные положения поддерживают политическую стабильность в государстве и обществе, а значит, способствуют реализации всех прав и свобод человека и гражданина.

Духовно-идеологические гарантии — система мер, направленных на формирование политико-правовой культуры общества и воспитания правильного отношения общества к правам, свободам и обязанностям человека и гражданина.

Социальные гарантии предполагают разумное перераспределение доходов в целях преодоления социальных различий между разными слоями населения. В связи с этим Конституция РФ провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7). В Конституции РФ назван ряд социальных гарантий: охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие систем социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных мер социальной защиты.

Специальные (правовые, юридические) гарантии прежде всего обеспечивают нормативное закрепление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также деятельность различных правоохранительных органов, обеспечивающих их охрану и защиту.

Конституция РФ провозгласила, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). В развитие этого конституционного принципа в ст. 45 гарантируется *государственная защита прав и свобод человека и гражданина*. Подобная государственная защита обеспечивается прежде всего деятельностью органов государственной власти (Президентом, парламентом, Правительством и иными исполнительными органами), региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, специально для этого создаваемыми органами (прокуратура, уполномоченные по защите прав разных категорий лиц и др.).

По Конституции РФ каждому предоставлено *право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом* (ч. 2 ст. 45). Содержание и границы этого права, способы самозащиты раскрываются более подробно в гражданском и уголовном законодательстве.

Органы государственной власти, в том числе суды, обязаны осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы при этом соблюдались права и свободы человека и гражданина, а в случаях их нарушений обеспечивалось максимально быстрое и полное их восстановление. Непринятие своевременных мер к выявлению и устранению нарушений прав и свобод, особенно в тех случаях, когда в дальней-

шем их восстановление оказывается невозможным, должно расцениваться как невыполнение государством и его органами своей конституционной обязанности (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ). Задачей федерального законодателя является создание надлежащих, в том числе процессуальных, механизмов, которые позволяли бы гражданам, чьи права и свободы оказались нарушенными, добиваться их реальной защиты, используя все не запрещенные законом способы.

Не менее важной правовой гарантией является *судебная защита прав и свобод*, предусмотренная ст. 46 Конституции РФ. Эта норма гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, в рамках осуществления которой возможно обжалование в суд решений и действий (или бездействия) любых государственных органов и должностных лиц. Закрепленное в этой конституционной норме положение служит важной гарантией защиты прав и свобод граждан от любых нарушающих их действий и решений, в том числе решений судебных органов. Право на судебную защиту реализуется через совокупность процессуальных средств, обеспечивающих справедливое правосудие и эффективное восстановление нарушенных прав граждан. Данное право детализировано в текущем законодательстве, прежде всего в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также в отраслевых законах — ГПК РФ, УПК РФ и т. д.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права право на судебную защиту является личным неотчуждаемым правом каждого человека независимо от наличия у него гражданства какого-либо государства.

Ограничение права на судебную защиту не допускается, так как ни при каких обстоятельствах не может служить достижению перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ целей.

Согласно ч. 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Из данной нормы в ее взаимосвязи со ст. 17 (ч. 1 и 2) Конституции РФ следует, что право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека; в Российской Федерации оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Право на судебную защиту служит, в свою очередь, необходимой гарантией осуществления всех других прав и свобод, которые, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Консти-

туции РФ) и признание, соблюдение, защита которых согласно ст. 2 Конституции РФ — обязанность государства[1].

Право на судебную защиту, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, предполагает конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Конституционное право на судебную защиту — это не только право на обращение в суд, но и возможность получения реальной судебной защиты в форме восстановления нарушенных прав и свобод в соответствии с законодательно закрепленными критериями, которые в нормативной форме (в виде общих правил) предопределяют, в каком суде и в какой процедуре подлежит рассмотрению конкретное дело, позволяя суду (судье), сторонам, другим участникам процесса, а также иным заинтересованным лицам избежать правовой неопределенности в данном вопросе. Право на доступ к правосудию по самой своей природе требует законодательного регулирования, при осуществлении которого федеральный законодатель располагает определенной свободой усмотрения, что, однако, не освобождает его от обязанности соблюдать вытекающее из Конституции РФ требование разумности между используемыми средствами и поставленной целью[2].

Конституция РФ называет несколько гарантий прав и свобод человека при осуществлении уголовного и иных форм судопроизводства. В частности, в ч. 1 ст. 47 установлено, что *никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом*. Соответствующими российскими законами определяется подсудность дел, т. е. в каком суде подлежит рассмотрению то или иное гражданское или уголовное дело. Это позволяет суду, сторонам, иным участникам процесса избежать неопределенности в данном вопросе. Законодательство допускает возможность передачи дел, но при этом закрепляет надлежащий процессуальный порядок такой передачи (уровень, территориальное расположение суда, в который может быть передано дело; инстанцию, способную подтвердить наличие законных оснований для передачи; право на обжалование соответствующего решения, принимаемого в виде судебного акта).

Право каждого на судебную защиту посредством законного, независимого и беспристрастного суда означает, в частности, что рассмо-

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2002 г. № 4-П.

[2] См. постановления Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2006 г. № 1-П, от 17 января 2008 г. № 1-П, от 25 июня 2013 г. № 14-П, от 18 ноября 2014 г., определение Конституционного Суда РФ от 9 февраля 2016 г. № 220-О.

трение дел должно осуществляться законно установленным, а не произвольно выбранным составом суда, без предубеждения, полно, всесторонне и объективно; это обеспечивается, в частности, установленной законом подсудностью дел. Изменение подсудности и передача дела другому суду по решению председателя вышестоящего суда лишают граждан гарантий судебной защиты посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, в том числе возможности судебного обжалования решения об изменении подсудности[1].

В ч. 2 ст. 47 Конституции РФ определено, что *обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей* в случаях, предусмотренных законом. Данное право является особой уголовно-процессуальной гарантией судебной защиты права каждого на жизнь (ст. 20 Конституции РФ). Это право относится к непосредственно действующим и детализируется в текущем уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве.

Во взаимосвязи с правом на судебную защиту, на защиту своих прав всеми способами, не запрещенными законом, находится и *право каждого на получение квалифицированной юридической помощи* (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ).

Право на получение юридической помощи адвоката гарантируется каждому лицу независимо от его формального процессуального статуса, в том числе от признания задержанным и подозреваемым, если управомоченными органами власти в отношении этого лица предприняты меры, которыми реально ограничиваются свобода и личная неприкосновенность, включая свободу передвижения: удержание официальными властями, принудительный привод или доставление в органы дознания и следствия, содержание в изоляции без каких-либо контактов, а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие свободу и личную неприкосновенность[2].

Гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, государство должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, в том числе в уголовном судопроизводстве, и, во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии. Участие в качестве защитника в ходе предварительного расследования дела любого лица по выбору подозреваемого или обвиняемого может привести к тому, что защитником

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 16 марта 1998 г. № 9-П.

[2] См. постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 11-П.

окажется лицо, не обладающее необходимыми профессиональными навыками, что несовместимо с задачами правосудия и обязанностью государства гарантировать каждому квалифицированную юридическую помощь[1].

Данное право должно обеспечиваться на всех стадиях уголовного процесса, в том числе при исполнении приговора. С учетом статуса осужденного право на квалифицированную юридическую помощь гарантируется ему не только для обеспечения возможности отстаивать свои интересы в рамках уголовного процесса, но и для защиты от ущемляющих его права и законные интересы действий и решений органов и учреждений, исполняющих наказание[2].

Публично-правовые задачи обязывают адвокатов в установленных законом случаях обеспечивать льготное или бесплатное юридическое обслуживание социально незащищенных граждан. Выполнение этих публично значимых для общества и государства задач обусловливает необходимость предоставления соответствующих гарантий со стороны государства[3].

Среди гарантий следует назвать принцип *презумпции невиновности*, который закреплен в ст. 49 Конституции РФ и в соответствии с ч. 3 ст. 56 не подлежит ограничению ни при каких обстоятельствах.

Конституционными положениями предусмотрено, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральном законе порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. В связи с этим обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Более того, если в деле имеются неустранимые сомнения, они толкуются в пользу обвиняемого.

Согласно ч. 1 ст. 50 Конституции РФ *никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.* Данное конституционное положение исключает возможность осуждения лица за одно и то же деяние как за несколько самостоятельных преступлений.

В соответствии с Конституцией РФ при осуществлении правосудия *не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона* (ч. 2 ст. 50).

Каждый осужденный за преступление имеет *право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания* (ч. 3 ст. 50 Конституции РФ). Это право адресовано каждому осужден-

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1998 г. № 2-П.
[2] См. постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2003 г. № 20-П
[3] См. постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П.

ному независимо от того, за совершение какого преступления он был осужден, какое наказание ему назначено и каковы условия его исполнения. Смягчение наказания возможно вплоть до полного снятия всех ограничений в правах и свободах, которые были установлены обвинительным приговором.

Конституция РФ допускает возможность освобождения от обязанности давать свидетельские показания. *Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом* (ст. 51). Статья 5 УПК РФ определяет круг близких родственников, к ним относятся: супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

В число лиц, которые освобождаются от обязанности давать свидетельские показания, включаются те, кто обладает доверительной информацией, будь то в силу родственных связей или по роду своей профессиональной деятельности (адвокат, священник и т. п.). Это может быть распространено и на депутата, получившего такую доверительную информацию по роду своей деятельности. Депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением им депутатских обязанностей. Вместе с тем данное право парламентария не допускает расширительного толкования и отказа от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, однако необходимых в интересах правосудия[1].

Одной из гарантий является *государственное обеспечение прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью*. Данные права в соответствии со ст. 52 Конституции РФ охраняются законом. В случае необходимости государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Любой потерпевший всегда имеет собственный частный интерес в восстановлении его нарушенных прав, в защите чести и достоинства, в возмещении причиненного материального ущерба и в определенных случаях морального ущерба. Для судебной защиты названных интересов потерпевший наделяется соответствующими правами стороны в судебном процессе.

Обязанность государства гарантировать защиту прав потерпевших от преступлений, в том числе путем обеспечения им адекватных

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П.

возможностей отстаивать свои интересы в суде, вытекает из положения ч. 1 ст. 21 Конституции РФ. Применительно к личности потерпевшего это конституционное предписание предполагает обязанность государства не только предотвращать и пресекать в установленном законом порядке какие бы то ни было посягательства, способные причинить вред и нравственные страдания личности, но и обеспечить пострадавшему от преступления возможность отстаивать свои права и законные интересы любыми не запрещенными законом способами, поскольку иное означало бы умаление чести и достоинства личности не только лицом, совершившим противоправные действия, но и самим государством[1].

В развитие данного права в ст. 53 Конституции РФ предусмотрено, что каждый имеет *право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц*. Это право детализируется в нормах, в частности, гражданского законодательства.

Право на полное возмещение ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, относится к числу прав человека и гражданина. Конкретизация его содержания при воспроизведении в нормах отраслевого законодательства возможна лишь с учетом специфики регулируемых общественных отношений. Однако при этом не должны устанавливаться ограничения полного возмещения ущерба для граждан, чьи права и свободы были нарушены незаконными действиями государственных органов и должностных лиц[2].

В ст. 54 Конституции РФ определено, что *закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет*. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не считалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантировано право в соответствии с международными договорами Российской Федерации *обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека* (например, в Совет по правам человека ООН, в Европейский Суд по правам человека), если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. В частности, Европейский Суд по правам человека основанием, свидетельствующим об исчерпании имеющихся внутригосударственных средств право-

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2003 г. № 7-П.

[2] См. постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г. № 1-П.

вой защиты для граждан РФ, признает решение суда кассационной, ныне — апелляционной инстанции. Решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации.

Конституция РФ, формулируя право на судебную защиту, не исключает, а, напротив, предполагает возможность исправления судебных ошибок и после рассмотрения дела в той судебной инстанции, решение которой отраслевым законодательством может признаваться окончательным в том смысле, что согласно обычной процедуре оно не может быть изменено.

Такой вывод вытекает из ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, признающей за каждым право обращаться в соответствии с международными договорами России в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Данное конституционное положение означает, что решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации, и, следовательно, открывает дорогу для полномочий последних по повторному рассмотрению дела в целях изменения ранее состоявшихся по нему решений, в том числе принятых высшей внутригосударственной судебной инстанцией. Было бы нелогично отрицать указанные полномочия в случаях, когда необходимость изменения судебных решений может быть выявлена без подключения межгосударственных органов. Тем более что в соответствии со своими международными обязательствами Россия согласно п. 2 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах должна обеспечивать принятие законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте понятие конституционных прав, свобод, обязанностей.
2. Каков механизм реализации конституционных прав, свобод и обязанностей?
3. В чем состоит особенность личных (гражданских) прав и свобод?
4. Раскройте содержание экономических и социальных прав и свобод.
5. Какие права и почему следует отнести к политическим (публичным)?

6. Что собой представляют культурные права и свободы?

7. Какие права относятся к правообеспечительным?

8. Что собой представляют конституционные обязанности человека и гражданина?

9. Раскройте содержание гарантий конституционных прав и свобод, обязанностей.

10. Какие основные права не подлежат ограничению?

11. Сделайте подборку правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу ограничения конституционных прав и свобод.

Глава 8. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003; *Варлен М.* Гражданство: Россия и СНГ. М., 2010; *Васильев С. А., Андриянов Д. В.* Соотношение теории и правового регулирования вопросов гражданства в международной и национальной судебной практике // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10; *Гасанов Ю. А.* Конституционные угрозы двойного гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4; *Кутафин О. Е.* Российское гражданство. М., 2003; *Овсепян Ж. И.* Гражданство в России. Ростов н/Д., 2008; *Павликов С. Г., Громов Д. Н.* Российское гражданство в контексте проблем «правовой гармонизации» постсоветского пространства // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8; *Тарибо Е. В.* Российское гражданство и вытекающие из него права и обязанности в практике судебного конституционного контроля. СПб., 2011.

§ 1. Понятие российского гражданства

Термин «гражданство» в нашей стране имеет три основных значения: 1) одно из суверенных прав государства; 2) правовое состояние людей; 3) конституционно-правовой институт.

Гражданство как суверенное право государства заключается в возможности государства в одностороннем порядке регулировать отношения гражданства. Данное право необходимо государству для выделения той части его населения, на которую оно вправе опираться при решении любых задач, которой оно доверяет участие в своих делах. Это и есть граждане, одним из коллективных предназначений которых является определение, поддержание и сохранение государственной идентичности России, выраженной в преамбуле Конституции РФ.

Гражданство как правовое состояние — это устойчивая правовая связь человека с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»; далее — Закон о гражданстве). В силу гражданства на лицо распространяется суверенная воля государства, даже если оно пребывает

или проживает за пределами России. В то же время только граждане в отличие от иностранцев и лиц без гражданства наделены Конституцией РФ тем набором прав, обязанностей, которые позволяют полноценно участвовать в осуществлении верховной власти. Под многонациональным народом страны как носителем суверенитета и единственным источником власти подразумеваются именно граждане (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Действующее законодательство предусматривает закрепление исключительно за гражданами наряду с политическими правами, обязанностями и ряда иных прав, обязанностей (например, в сфере гражданского оборота, социального обеспечения) в силу их особой роли в обеспечении государственной идентичности.

Таким образом, гражданство — не столько состояние принадлежности лица определенному государству, сколько конституционно-правовой способ наделения его возможностью участия в осуществлении народовластия в данном государстве. Не только граждане «принадлежат» своему государству, но и государство «принадлежит» общности граждан, выступающих по отношению к нему в качестве его политических «сособственников». Отсюда гражданство — отличительный признак государств с республиканской формой правления.

В монархиях определяющим для индивидов является их правовое отношение с монархом (институтом короны), именуемое *подданством*. В традиционном понимании подданство выражает личную связь лица с монархом, его верность монарху и, естественно, не направлено на выделение коллективного субъекта верховной государственной власти (такая власть принадлежит монарху). Впрочем, в законодательстве ряда монархий (Великобритания, Япония и др.) используется категория «гражданство», отражающая, кроме прочего, наличие у граждан значимых политических прав, их действительную включенность в осуществление верховной государственной власти[1].

Устойчивость гражданства выражается в его бессрочности и неизменности. Гражданство может быть прекращено только в прямо закрепленных законом случаях, при этом ни государственные органы, ни гражданин не вправе менять правовое содержание гражданства по сравнению с тем, как оно зафиксировано в законе.

Гражданство как конституционно-правовой институт представляет собой совокупность конституционных и обычных норм, регу-

---

[1] Например, ст. 1 Конституции Японии гласит, что император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть. В развитие этого принципа ст. 10 Конституции Японии устанавливает институт гражданства.

лирующих отношения между государством, с одной стороны, и гражданами, иностранцами, лицами без гражданства — с другой. Нормы этого института устанавливают: 1) круг лиц, признаваемых российскими гражданами; 2) основания и порядок приобретения и прекращения гражданства; 3) двойное и множественное гражданство; 4) порядок рассмотрения и решения дел по вопросам гражданства. К правилам гражданства примыкают институты правового положения иностранцев, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев, а также въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее.

Нормы института гражданства содержатся в Конституции РФ (ст. 6, 61, 62, 63), Законе о гражданстве, Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325, ряде иных нормативных актов. Правила гражданства содержатся в международных договорах (например, договорах с Казахстаном и Киргизией об упрощенном порядке приобретения гражданства Российской Федерации, Казахстана, Киргизии гражданами стран — участниц названных договоров), в международных договорах, заключенных еще Союзом ССР (например, Конвенции о гражданстве замужней женщины от 28 августа 1958 г.).

§ 2. Принципы гражданства

Российское гражданство основывается на конституционных принципах, общих для всех элементов конституционного положения личности, однако уточняется в ряде особых принципов. В их числе принципы единого гражданства, допущения двойного гражданства, экстерриториальности гражданства, защиты российских граждан за рубежом, невосприимчивости гражданства к изменениям семейного статуса, сокращения числа лиц без гражданства, равного гражданства, недопустимости лишения гражданства.

Принцип единого гражданства. Прежний российский закон о гражданстве (Закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-I) предусматривал наряду с общероссийским гражданством гражданство республик в составе Российской Федерации, что вытекало из характеристики республик как государств (ст. 5 Конституции РФ). В тех условиях принцип единого гражданства означал, что республиканское гражданство не обособлено от общероссийского гражданства и эффекта двойного гражданства не порождает. В силу данного принципа нельзя было иметь гражданство республики в составе России, не имея гражданства Российской Федерации. Для приобретения республиканского

гражданства не требовалось проходить через какую-то особую процедуру приема в гражданство — достаточно было факта постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на территории соответствующей республики. Права принимать решения о прекращении своего гражданства республики также не имели.

Действующий ныне Закон о гражданстве вслед за Конституцией РФ 1993 г. не предусматривает прямо республиканского гражданства. Поэтому в условиях ныне действующего законодательства о гражданстве единое гражданство, видимо, должно пониматься как определение гражданства Российской Федерации в качестве единственного в стране. Вместе с тем следует обратить внимание и на то, что Конституция РФ в качестве одного из предметов исключительно федерального ведения называет «гражданство в Российской Федерации» (п. «в» ст. 71), а не «гражданство Российской Федерации».

Принцип допущения двойного гражданства. Законодательство о гражданстве Союза ССР устанавливало жесткое правило об отрицании двойного гражданства. Современное российское законодательство допускает возможность двойного гражданства. В ч. 1 ст. 62 Конституции РФ записано, что гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Формулировка Закона о гражданстве такова: «Гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом» (ч. 1 ст. 6). То есть по общему правилу в России двойное гражданство отрицается, но из этого правила возможны исключения.

В чем суть принципа допущения двойного гражданства? В том, что Россия признает те юридические последствия, которые вытекают для нее из состояния ее граждан в гражданстве иностранных государств. Однако Россия не признает подобных последствий, если второе (третье и т. д.) гражданство у граждан РФ не основано на ее законах или международных договорах с участием Российской Федерации. В любом случае приобретение гражданином РФ иного гражданства само по себе не влечет за собой прекращение у него гражданства России.

Таким образом, допускается или отрицается не само второе гражданство, а его юридические последствия. Дело в том, что второе гражданство может появиться у гражданина РФ помимо его воли или воли иных лиц, органов. Часто второе (множественное) гражданство становится следствием коллизий законодательства о гражданстве разных

стран. Например, коллизий принципов крови и почвы при регулировании приобретения гражданства по рождению. *Право почвы* означает, что все дети, родившиеся на территории государства, исповедующего право почвы, становятся его гражданами независимо от гражданства их родителей. *Право крови* исходит из того, что дети граждан конкретной страны, закрепившей право крови, становятся ее гражданами независимо от места рождения. В Дании, России, Афганистане как основное используется право крови, а в США, Бразилии, Аргентине, на Кубе — право почвы. Двойное гражданство появляется, например, у женщины при ее вступлении в брак с иностранцем, если законодательство ее страны сохраняет за ней свое гражданство, а законодательство страны супруга предоставляет ей гражданство мужа.

Двойное гражданство должно быть скорее исключением, чем правилом. Оно не только расширяет возможности граждан, но и порождает для них да и для государств проблемы (где и как платить налоги; отбывать воинскую обязанность; как быть, если государства того и другого гражданства оказываются в ситуации военного конфликта). Не случайно российское законодательство (например, избирательное) содержит ряд ограничений для российских граждан, одновременно являющихся гражданами других государств или даже просто имеющих вид на жительство в иностранном государстве. Они, в частности, не вправе участвовать в выборах в качестве кандидатов в депутаты, на выборные должности. Гражданин РФ (если он не проживает постоянно вне Российской Федерации), имеющий также иное гражданство (вид на жительство, иной документ о праве на постоянное проживание в иностранном государстве), обязан подать письменное уведомление о наличии иного гражданства (документа на право постоянного проживания в иностранном государстве) в орган внутренних дел по месту своего жительства (пребывания) в Российской Федерации в течение 60 дней со дня приобретения иного гражданства, получения документа на право постоянного проживания в иностранном государстве (не позднее 30 дней со дня въезда в Российскую Федерацию). Названная обязанность применительно к российским гражданам, не достигшим возраста 18 лет либо ограниченным в дееспособности, лежит на их законных представителях. Иное может быть предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Принцип экстерриториальности гражданства. Означает сохранение гражданства Российской Федерации лицами, проживающими или пребывающими за рубежом (ч. 3 ст. 4 Закона о гражданстве). Этот принцип означает, что обладание российским гражданством не об-

условливается обязательным проживанием в России. Выезд российского гражданина на постоянное место жительства за рубеж не влечет автоматического прекращения гражданства.

Принцип защиты российских граждан, находящихся за пределами Российской Федерации (ст. 7 Закона о гражданстве)**.** К данному правилу примыкают предписания ст. 4 упомянутого Закона о недопустимости выдачи гражданина России иностранному государству и о недопустимости его высылки за пределы Российской Федерации.

В настоящее время за рубежом постоянно проживает или временно пребывает значительное число российских граждан. Формальным основанием для осуществления защиты и покровительства гражданину РФ за рубежом является документ, подтверждающий его российское гражданство: общегражданский заграничный паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка (удостоверение личности моряка). В государстве своего проживания или пребывания гражданин становится на консульский учет в дипломатические представительства или консульские учреждения РФ, и с этого момента должностные лица названных органов обязаны охранять его интересы и оказывать ему необходимую помощь.

Принцип невосприимчивости гражданства к изменениям семейного статуса (ст. 8, 9 Закона о гражданстве)**.** Россия исходит из того, что не только изменение места жительства, но и изменение семейного статуса лица автоматически не влияет на его положение как гражданина. Во-первых, заключение или расторжение брака гражданином РФ с лицом, не принадлежащим к российскому гражданству, не влечет за собой изменения их гражданства. Во-вторых, изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменения гражданства другого супруга. В-третьих, расторжение брака не влечет за собой изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей. В-четвертых, гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав.

Принцип сокращения числа лиц без гражданства (ч. 6 ст. 4 Закона о гражданстве)**.** Государственная поддержка и предоставление широкого набора политических, социально-экономических, культурных, личных прав — надежная жизненная опора для индивида. Однако государство оказывает такую поддержку в полном объеме лишь своим гражданам. В отличие от граждан и иностранцев, пользующихся поддержкой своих государств, в невыгодном положении оказываются лица без гражданства. Поэтому Россия проводит целенаправленную политику, направленную на сокращение их числа. Данная политика

основывается на поощрении приобретения гражданства Российской Федерации лицами без гражданства. Кроме того, законодатель вводит ряд правил, предотвращающих рост числа лиц без гражданства. Например, не может быть прекращено российское гражданство ребенка, если в результате этого он станет лицом без гражданства.

Принцип равного гражданства (ч. 2 ст. 4 Закона о гражданстве). В рамках отношений гражданства принцип равного статуса людей независимо от социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности дополняется установкой, согласно которой все граждане РФ равны между собой независимо от времени их состояния в российском гражданстве и основания его приобретения.

Принцип недопустимости лишения гражданства (ч. 4 ст. 4 Закона о гражданстве). Россия отказалась от лишения гражданства, известного законодательству СССР. Лишение гражданства — одностороннее, основанное на произвольном усмотрении прекращение государством гражданства отдельных лиц независимо от их желания. Право государства на определение круга своих граждан, процедур приобретения, прекращения гражданства не означает его права на лишение гражданства, например, в качестве меры ответственности лица. Однако Российская Федерация вправе отменить ранее принятое решение о признании индивида гражданином РФ или о принятии его в гражданство России, если названное решение было вынесено на основании предоставленных им подложных документов или заведомо ложных сведений, либо в случае отказа от принесения Присяги гражданина Российской Федерации (ст. 11^1, 22 Закона о гражданстве).

§ 3. Признание гражданства

Понятие. Решение о признании лица гражданином РФ по общему правилу не порождает состояния гражданства, а лишь подтверждает его наличие. Признание направлено на устранение возникшей неопределенности в статусе лица в связи, например, с изменением государственной принадлежности территории, на которой проживает человек, скажем, в результате распада федерации; изменением законодательства о гражданстве; коллизиями законодательства разных стран. Состоявшееся признание индивида гражданином РФ означает, что он обладал гражданством Российской Федерации до и на момент признания.

Способы признания гражданства. Гражданство признается, во-первых, путем законодательного определения круга российских граждан, во-вторых, посредством установления факта гражданства Рос-

сии у отдельных лиц уполномоченными органами. Закон о гражданстве определяет, что гражданами РФ являются: лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу данного Закона (1 июля 2002 г.); лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с этим Законом.

Вступая в силу, Закон о гражданстве не только заложил способы приобретения и прекращения гражданства России на будущее, но и выделил круг лиц, обладающих статусом гражданина РФ на момент смены законодательства о гражданстве. Эти лица не обязаны вновь приобретать гражданство, подтверждая тем самым свою лояльность государству. Смена законодательства о гражданстве при сохранении самого государства не должна означать утрату людьми своего гражданства.

Гражданами РФ на основании Закона о гражданстве (ч. 3 ст. 41^1, 41^2, 41^4—41^5) могут быть признаны лица, проживающие на территории РФ, получившие паспорт гражданина РФ до 1 января 2010 г. и не приобретшие гражданства Российской Федерации в установленном порядке, если они не имеют гражданства иностранного государства или действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве, а также их несовершеннолетние дети. При этом признание гражданами РФ несовершеннолетних детей в возрасте от 14 до 18 лет осуществляется при наличии их согласия. При признании лица гражданином РФ он считается гражданином со дня первичного получения им паспорта гражданина РФ. Заявления о признании гражданами РФ отклоняются по основаниям, предусмотренным п. «а», «б» и «в» ч. 1 ст. 16 Закона о гражданстве.

Закон о гражданстве предусматривает наряду с признанием российского гражданства возможность установления факта наличия у лица в прошлом гражданства Союза ССР. Это значимо, например, для применения к лицу упрощенного порядка приобретения гражданства Российской Федерации.

Решение вопроса о наличии гражданства Российской Федерации, Союза ССР у отдельных лиц в спорных случаях заставляет обращаться к ранее действовавшему законодательству. Основанием для установления у лица гражданства России служат законодательные акты Российской Федерации, РСФСР, СССР, международные договоры Российской Федерации, РСФСР, СССР, действовавшие на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица гражданства Российской Федерации. Так проявляется эффект «переживания» закона, когда он продолжает действовать и после своей отмены.

§ 4. Приобретение гражданства

Понятие. Приобретение гражданства — обретение иностранцем, лицом без гражданства (апатридом) статуса гражданина РФ по основаниям и в порядке, предусмотренным российским законодательством о гражданстве. Российское гражданство приобретается: 1) по рождению; 2) в результате приема в гражданство; 3) в результате восстановления в гражданстве; 4) путем выбора гражданства (оптации) и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами Российской Федерации, РСФСР и СССР; 5) по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве.

Лицо, приобретающее гражданство Российской Федерации (за исключением приобретения гражданства по рождению), обязано принести следующую Присягу гражданина Российской Федерации: «Я (фамилия, имя, отчество), добровольно и осознанно принимая гражданство Российской Федерации, клянусь: соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан; исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества; защищать свободу и независимость Российской Федерации; быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции».

От принесения Присяги освобождаются лица: не достигшие возраста 18 лет; признанные недееспособными или ограниченные в дееспособности вступившим в законную силу решением суда; неспособные вследствие ограниченных возможностей здоровья прочитать или произнести текст Присяги и (или) собственноручно его подписать; иные лица в соответствии с решениями Президента РФ. Присяга приносится лицом после принятия полномочным органом решения о приобретении этим лицом российского гражданства. Порядок принесения Присяги устанавливается Президентом РФ (утвержден Указом Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 549).

Приобретение гражданства по рождению. Приобретение гражданства по рождению (филиация) означает, что гражданская связь лица с государством возникает из самого факта его рождения. Датой приобретения гражданства в этом случае является дата рождения. Законодатель вводит ряд правил определения гражданства по рождению.

1. Родившийся ребенок становится российским гражданином независимо от того, где он родился (на территории России или за ее пределами), если оба его родителя или единственный родитель имеют на момент рождения гражданство России. Это правило исходит из принципа крови.

2. Если один из родителей на момент рождения ребенка имеет российское гражданство, а другой родитель является лицом без гражданства или признан безвестно отсутствующим или место его нахождения неизвестно, то ребенок становится российским гражданином независимо от места его рождения. Здесь также действует принцип крови.

3. Если один из родителей на момент рождения ребенка имеет российское гражданство, а другой родитель является иностранцем, ребенок становится российским гражданином при условии, что родился на территории РФ либо если в ином случае он станет лицом без гражданства. Тут используются как принцип крови, так и принцип почвы.

4. Если оба родителя, проживающие на территории России, на момент рождения ребенка являются иностранцами или лицами без гражданства, ребенок становится гражданином РФ тогда, когда родился на территории России, а государства, гражданами которых являются родители, не предоставляют ему свое гражданство. Данное правило исходит из принципа почвы.

5. Находящийся на территории России ребенок, родители которого неизвестны, становится российским гражданином в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения. Изложенное правило также исходит из принципа почвы.

В вышеперечисленных случаях российское гражданство предоставляется детям независимо от волеизъявления их родителей и, естественно, их самих. Оформление российского гражданства по рождению производится органами записи актов гражданского состояния, органами внутренних дел, органами Министерства иностранных дел РФ.

Прием в гражданство в общем порядке. Прием в российское гражданство (натурализация, укоренение) осуществляется в Российской Федерации в разрешительном порядке, хотя момент усмотрения существенно ограничен законом. Суть такого порядка: иностранец или лицо без гражданства может получить гражданство России при положительном решении этого вопроса Президентом РФ. Однако Президент РФ, принимая свое решение, должен ориентироваться на требования законодательства о гражданстве.

Не ущемляет ли данный порядок право индивидов на гражданство? Нет. Право каждого человека на гражданство не означает возможность получения гражданства любым желающим. Оно включает, во-первых, право человека на обращение за гражданством даже тогда, когда ему ранее было в этом отказано. Во-вторых, обязанность государства четко и желательно исчерпывающим образом закреплять

в законодательстве основания отказа в приеме, даже если они содержат момент усмотрения.

Одним из критериев правомерности приема является добровольность со стороны обращающегося лица. Добровольность выражается в подаче заявления о приеме в гражданство по собственной воле лица. С точки зрения международного права противоправными считаются односторонние действия государства, направленные на навязывание своего гражданства гражданам иностранных государств, например после аннексии чужой территории.

В большинстве государств законодательство закрепляет определенные предпосылки приема. В ряде стран, например, на основе доктрины «эффективной связи лица с государством» предпосылкой приема является домицилий, или ценз оседлости. Эффективная связь лица с государством подразумевает его фактическое укоренение в государстве и обществе, когда человек, не будучи гражданином, постоянно и на законных основаниях проживает и работает в данной стране, имеет здесь недвижимость и иную собственность, участвует в общественно-политической жизни в допустимых формах. Закон о гражданстве также вводит ценз оседлости и называет ряд иных условий приема в гражданство. По общему правилу с заявлениями о приеме в гражданство вправе обращаться иностранцы, лица без гражданства, достигшие 18 лет, дееспособные, проживающие на территории России со дня получения вида на жительство (срок проживания на территории России для лиц, прибывших в нее до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства) и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство в течение пяти лет непрерывно. Срок проживания на территории России считается непрерывным, если лицо выезжало за ее пределы не более чем на три месяца в течение одного года.

Пятилетний срок непрерывного проживания сокращается до одного года при наличии одного из следующих оснований: 1) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры, обладание профессией, квалификацией, представляющей интерес для России; 2) предоставление лицу политического убежища на территории РФ; 3) признание лица беженцем.

Помимо ценза оседлости для принятия в гражданство также требуется, чтобы заявитель взял обязательство соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство, имел законный источник средств существования, владел русским языком. Заявитель лично подписывает следующий текст: «В случае принятия меня в гражданство Российской Федерации обязуюсь быть верным России и добросовестно выполнять

свой гражданский долг в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации».

Наличие законного источника средств существования подтверждается справкой о доходах физического лица, налоговой декларацией, справкой с места работы, трудовой книжкой, пенсионным удостоверением, справкой органа социальной защиты о получении пособия, подтверждением получения алиментов, справкой о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета, иными документами.

Владение русским языком необходимо на уровне, достаточном для общения в устной и письменной формах в условиях языковой среды. Владение русским языком на указанном уровне подтверждается документом установленного образца (его дубликатом) о получении образования (не ниже основного общего образования) на территории государства, входившего в состав СССР до 1 сентября 1991 г., либо документом об образовании (его дубликатом) или документом об образовании и о квалификации установленного образца (его дубликатом), подтверждающими получение образования на территории РФ после 1 сентября 1991 г. Другие документы, подтверждающие владение русским языком: сертификат о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку (в объеме не ниже базового уровня владения русским языком), выданный образовательной организацией на территории России или за рубежом, которая включена в определяемый Министерством науки и высшего образования РФ перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку; документ об образовании, выданный на территории иностранного государства, в котором русский язык является одним из государственных языков (для граждан этого государства).

От представления документов, подтверждающих владение русским языком, освобождаются мужчины, достигшие возраста 65 лет, женщины — 60 лет, а также недееспособные лица и инвалиды I группы.

Требования пятилетнего ценза оседлости, наличия вида на жительство не обязательны при приеме в гражданство Российской Федерации граждан государств, входивших в состав СССР, проходящих не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях. Требования пятилетнего ценза оседлости, наличия законного источника существования, владения русским языком не являются обязательными в

случае приема в гражданство лиц, имеющих особые заслуги перед Россией. Названными заслугами являются выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие экономики, обеспечение обороны и безопасности России, другие заслуги, способствовавшие повышению ее международного престижа. Прием в гражданство указанных лиц осуществляется при наличии их волеизъявления, на основании обращения к Президенту РФ федерального органа государственной власти или главы субъекта РФ.

Льготный общий порядок приобретения гражданства следует отличать от приобретения гражданства в упрощенном порядке, о котором речь пойдет далее.

Заявления о приеме в российское гражданство в общем порядке (в том числе льготном) подаются в письменном виде на имя Президента РФ в органы внутренних дел по месту жительства лица или в дипломатические представительства и консульские учреждения России в случае проживания обращающегося за рубежом. Уполномоченные органы проверяют факты и документы, представленные в обоснование заявлений о приеме, и направляют последние вместе с иными документами и собственными заключениями по существу вопроса в комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ. Она проводит собственные проверки и готовит проекты указов Президента РФ о приеме в гражданство или об отказе в приеме. Рассмотрение заявлений о приеме в гражданство в общем порядке и принятие по ним решений осуществляются в срок до *одного года* со дня подачи заявлений и иных необходимых документов. Гражданство Российской Федерации считается приобретенным лицом с момента вступления в силу соответствующего указа Президента РФ.

Прием в гражданство в упрощенном порядке. Ряд иностранцев, лиц без гражданства вправе получить гражданство Российской Федерации без соблюдения всех условий приобретения гражданства в общем порядке. Это, в частности: лица, достигшие 18-летнего возраста, дееспособные, имеющие хотя бы одного родителя — российского гражданина, проживающего на территории России; лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, проживавшие и проживающие в государствах, входивших в состав СССР, не получившие гражданства этих государств; лица, которые родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР; состоящие не менее трех лет в браке с проживающим в России российским гражданином; имеющие дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являю-

щихся российскими гражданами; имеющие ребенка — российского гражданина, в случае если другой родитель этого ребенка, гражданин РФ, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах; имеющие сына или дочь, достигших возраста 18 лет, являющихся российскими гражданами и решением суда, вступившим в законную силу, признаны недееспособными или ограниченными в дееспособности, в случае если другой родитель указанных граждан, гражданин РФ, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах; получили после 1 июля 2002 г. профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях России на ее территории и осуществляют трудовую деятельность в России в совокупности не менее одного года до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство; инвесторы, чья доля вклада в уставный (складочный) капитал российского юридического лица, осуществляющего деятельность на территории России в установленных Правительством РФ видах экономической деятельности, составляет не менее 10% непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в российское гражданство (при этом размер уставного (складочного) капитала такого юридического лица должен составлять не менее 100 млн руб. и в указанный период сумма уплаченных таким юридическим лицом в каждом календарном году налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах (за исключением государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносов в Пенсионный фонд РФ составляет не менее 6 млн руб.); осуществляющие не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство трудовую деятельность в России по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства — квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство в упрощенном порядке; граждане Беларуси, Казахстана, Молдовы, Украины, проживающие на территории РФ, признанные носителями русского языка (владеют русским языком, повседневно используют

его в семейно-бытовой и культурной сферах, если они либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории РФ либо на территории, относящейся к Российской Империи или СССР, в пределах Государственной границы РФ); ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя, если ребенок проживает вне пределов России; ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению родителя; ребенок или недееспособное лицо, над которым установлена опека или попечительство, — по заявлению опекуна, попечителя, имеющего гражданство Российской Федерации, иных уполномоченных законом лиц. Президент РФ наделен правом с учетом, в частности, гуманитарных соображений определять дополнительные к определенным законодательно категории граждан, которые вправе приобретать российское гражданство в упрощенном порядке. В данной области им приняты, например, указы от 24 апреля 2019 г. № 183 и от 29 апреля 2019 г. № 187, касающиеся жителей Украины, ряда иных стран. Закон о гражданстве называет и ряд иных категорий лиц, имеющих право на прием в гражданство России в упрощенном порядке.

Такой прием в гражданство производится в уведомительном порядке органами внутренних дел внутри страны, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями за рубежом. Принятие решений по заявлениям о приеме в гражданство в упрощенном порядке осуществляется в срок до шести месяцев. При этом не требуются соблюдение ценза оседлости (общего или сокращенного), наличие законного источника существования, владение русским языком. У несовершеннолетних детей, недееспособных лиц, кроме того, не отбирается обязательство соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство. Не обязательно также представление документов о прекращении иного гражданства ребенка, недееспособного лица или документа об отказе от такого гражданства. Вместе с тем прием в российское гражданство ребенка в возрасте от 14 до 18 лет производится с его письменного согласия.

Восстановление в гражданстве (ренатурализация (повторное укоренение)). Заключается в предоставлении гражданства Российской Федерации лицам, ранее им обладавшим. Восстановление в гражданстве производится так же, как и прием в гражданство в общем порядке (указом Президента РФ), за исключением требования о сроке непрерывного проживания в России. Он при восстановлении сокра-

щен до трех лет. Ренатурализация может осуществляться и в упрощенном порядке (ст. 14 Закона о гражданстве).

Отклонение заявлений о приеме. Заявления о приеме в общем, упрощенном порядке, о восстановлении в гражданстве отклоняются по следующим основаниям: 1) выступление лица за насильственное изменение основ конституционного строя страны или иные действия, создающие угрозу безопасности России; 2) участие в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах, либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил и препятствующих исполнению им своих миротворческих функций или направленных против Вооруженных Сил РФ, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами Российской Федерации в отношении граждан РФ, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов РФ и их сотрудников; 3) участие в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности России или граждан РФ; 4) наличие у лица ограничения на въезд в Россию в связи с тем, что оно подвергалось административному выдворению за ее пределы, депортации или передавалось Россией иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо в связи с принятием в отношении лица решения о нежелательности пребывания (проживания) в России (до истечения установленных сроков ограничения на въезд в Россию); 5) использование лицом при приеме в гражданство подложных документов или сообщение ложных сведений; 6) состояние лица на военной службе, службе в органах безопасности или правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; 7) наличие у лица неснятой или непогашенной судимости за совершение умышленных преступлений на территории России или за ее пределами, признаваемых таковыми федеральным законом; 8) преследование лица в уголовном порядке компетентными органами России, иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным

законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу); 9) осуждение лица и отбытие им наказания в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Иные основания приобретения гражданства. Помимо фактов рождения, приема в гражданство, его восстановления появление у лица гражданства может связываться с наступлением иных обстоятельств, в частности заложенных в международных договорах.

Одно из подобных обстоятельств — оптация, когда два или более государств договариваются между собой о том, что часть их граждан до установленного договором срока получает право выбора гражданства одного из договаривающихся государств. Если гражданин одного государства — участника договора решает избрать гражданство другого государства, его гражданство меняется, например, с момента выезда на постоянное место жительства в государство своего нового гражданства. С помощью оптации государства производят массовое взаимное переселение своих граждан.

Оптация осуществлялась, например, в соответствии с Соглашением от 10 июля 1946 г. между СССР и Чехословакией. На его основе Президиум Верховного Совета СССР издал 31 октября 1946 г. Указ[1], установивший, что лица чешской и словацкой национальностей, члены их семей, переселяющиеся из СССР в Чехословакию, признаются вышедшими из советского гражданства с момента их выезда из СССР, а лица русской, украинской и белорусской национальностей, члены их семей, переселяющиеся из Чехословакии в СССР, приобретают советское гражданство с момента их прибытия на территорию СССР.

Оптация применяется и для того, чтобы дать возможность жителям территорий, изменивших свою государственную принадлежность, самостоятельно сделать выбор между сохранением прежнего гражданства (если государство прежнего гражданства продолжает существовать) или обретением гражданства государства, к которому отошла территория их проживания. Например, в соответствии со ст. 5 Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 г. со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов (18 марта 2014 г.) граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым

[1] Ведомости ВС СССР. 1946. № 40.

или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами РФ, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства. Хотя в Договоре использован термин «признание гражданства», это, конечно, не способ подтверждения наличия у лица гражданства Российской Федерации, а именно оптация гражданства[1].

К числу иных оснований приобретения российского гражданства относятся также правила следования гражданства детей гражданству родителей, усыновителей (удочерителей), опекунов, попечителей, следования гражданства недееспособных лиц гражданству попечителей. Приобретение, прекращение российского гражданства в этих случаях оформляется в общем или в упрощенном порядке. Для приобретения или прекращения российского гражданства ребенка в возрасте от 14 до 18 лет во всех случаях его следования гражданству родителя, усыновителя (удочерителя), попечителя требуется письменное согласие ребенка.

Если один из родителей, имеющих иностранное гражданство, приобретает гражданство России, их ребенок, проживающий на территории России, может приобрести российское гражданство по заявлению родителя, приобретающего это гражданство. Если один из родителей, имеющих иностранное гражданство, приобретает гражданство России, их ребенок, проживающий за пределами России, может приобрести российское гражданство по заявлению обоих родителей. Если один из родителей, имеющих иностранное гражданство, приобретает гражданство России, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести российское гражданство по заявлению родителя, приобретающего гражданство России. Если один из родителей, приобретающих гражданство России, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иностранное гражданство, их ребенок может приобрести российское гражданство по заявлению обоих родителей. Ребенок, являющийся гражданином РФ, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет российское гражданство. Российское гражданство ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами или иностранным гражданином, может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при

[1] По данному вопросу значимо постановление Конституционного Суда РФ от 4 октября 2016 г. № 18-П.

условии, что ребенок не станет лицом без гражданства. Ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином РФ, или супругами, являющимися гражданами РФ, или супругами, один из которых гражданин РФ, а другой — лицо без гражданства, приобретает российское гражданство со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя — гражданина РФ. Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых является гражданином РФ, а другой — иностранцем, может приобрести российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка. В этом случае при отсутствии в течение одного года со дня усыновления (удочерения) заявления обоих усыновителей ребенок приобретает гражданство России со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории России. Ребенок (недееспособное лицо), над которым установлены опека или попечительство гражданина РФ, приобретает российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению опекуна или попечителя. Ребенок (недееспособное лицо), находящийся на полном государственном попечении в воспитательном, лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения, другом аналогичном учреждении РФ, приобретает гражданство России в упрощенном порядке по заявлению руководителя соответствующего учреждения. Ребенок (недееспособное лицо), над которым установлены опека или попечительство иностранца, приобретающего гражданство России, может приобрести российское гражданство одновременно с указанным гражданином по его заявлению. Ребенок (недееспособное лицо), являющийся гражданином России, над которым установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняет российское гражданство.

§ 5. Прекращение гражданства

Понятие. Прекращение российского гражданства — утрата лицом гражданства Российской Федерации с одновременным обретением (сохранением) им статуса иностранца или лица без гражданства. Закон о гражданстве в качестве оснований прекращения гражданства предусматривает: выход из гражданства; отмену решения о приеме в гражданство; выбор гражданства (оптацию), иные основания, которые могут предусматриваться международными договорами; случаи следования гражданства детей гражданству родителей, усыновителей (удочерителей), опекунов, попечителей.

Выход из гражданства. Выход (добровольная экспатриация) предусматривает обязательное первичное волеизъявление гражданина, ставящего вопрос о прекращении его российского гражданства. По общему правилу выход из гражданства осуществляется в разрешительном порядке. Лицо, желающее выйти из гражданства, обращается с заявлением на имя Президента РФ. Окончательное решение вопроса о выходе остается за Президентом РФ.

Выход может осуществляться и в упрощенном порядке. Во-первых, если лицо, желающее выйти из российского гражданства, постоянно и на законных основаниях проживает на территории иностранного государства. Во-вторых, если выходит из российского гражданства ребенок по заявлению родителей, один из которых — российский гражданин, а другой — иностранец, либо по заявлению единственного родителя — иностранца. В этих случаях выход из российского гражданства оформляется решениями органов внутренних дел, органов Министерства иностранных дел РФ.

Право лица на выход из гражданства вытекает из ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. Но это право не означает незаконности с точки зрения международного права существования разрешительной системы экспатриации. Иное вело бы к подрыву государственного суверенитета. Однако каждое государство обязано в собственном законодательстве четко сформулировать основания отказа в выходе, в том числе содержащие элемент усмотрения. В нашей стране такие основания сформулированы в ст. 20 Закона о гражданстве.

Выход из российского гражданства не допускается в общем и в упрощенном порядках, если гражданин: 1) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом; 2) привлечен компетентными органами РФ в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; 3) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Отклонение заявления о выходе должно быть мотивировано полномочными органами.

§ 6. Отмена решения по вопросам гражданства

Понятие и основание. Решение о приобретении или прекращении российского гражданства подлежит отмене в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений,

либо в случае отказа заявителя от принесения Присяги гражданина Российской Федерации.

Если при обращении с заявлением о приеме в российское гражданство (восстановлении в гражданстве) заявитель не имел намерения нести обязанности, установленные российским законодательством для граждан, а целью приобретения гражданства являлось осуществление деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, решение о приобретении гражданства также подлежит отмене на основании сообщения заявителем заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации.

Порядок. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке. По данному вопросу значимы определения Конституционного Суда РФ от 15 января 2019 г. № 2-О и от 12 февраля 2019 г. № 267-О. Установленный вступившим в законную силу приговором суда факт совершения лицом хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 205, 205^1, ч. 2 ст. 205^2, ст. 205^3—205^5, 206, 208, ч. 4 ст. 211, ст. 281, 282^1—282^3 и 361 УК РФ, либо хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 277—279 и 360 данного Кодекса, если их совершение сопряжено с осуществлением террористической деятельности, приравнивается к установлению судом факта сообщения заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации.

Если документы, на основании которых в отношении лица было принято решение о приобретении им гражданства, представлялись им одновременно (совместно) с документами для приобретения гражданства его супругом (супругой) и (или) детьми либо если в отношении указанного лица, его супруга (супруги) и (или) детей было принято общее решение о приобретении ими гражданства, а после установлено, что в отношении указанного лица такие решения принимались на основании подложных документов или заведомо ложных сведений, отмена соответствующего решения о приобретении гражданства России в части, касающейся указанного лица, не влечет за собой отмену решения о приобретении гражданства России в части, касающейся супруга (супруги) и (или) детей указанного лица.

Проблемный аспект. Действующий Закон о гражданстве не устанавливает срок, в течение которого, например, после принятия решения о приеме лица в российское гражданство на основании представленных им подложных документов или заведомо ложных сведений такое решение может быть отменено. На практике данные решения отменяются и по истечении 10—15 лет и более. При этом прежний Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» предусматривал, что отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации возможна в течение пяти лет после приема (ч. 3 ст. 24).

Введение в действующее законодательство о гражданстве аналогичного пресекательного срока в качестве общего правила, знающего некоторые изъятия, было бы благотворно. При этом мог бы быть установлен порядок, согласно которому при выявлении факта предоставления лицом заведомо ложных сведений с целью получения российского гражданства, на которые пресекательный срок не распространяется, уполномоченные органы должны были бы принимать во внимание вместе с иными фактами срок пребывания этого лица в российском гражданстве сверх установленного пресекательного срока как обстоятельство, дающее им основание в определенных случаях отказываться от прекращения у такого лица российского гражданства. Еще одно направление компенсации бессрочного применения отмены решения о приеме в гражданство заключается в предельно детальном закреплении того, что есть «подложные документы» или «заведомо ложные сведения», и отказе от их расширительного толкования. На практике к заведомо ложным сведениям уполномоченные органы и суды относили, например, указание лицом места его жительства по фактическому проживанию, а не по регистрации, неточное указание данных о братьях и сестрах. Подобный подход не бесспорен[1].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что такое единое гражданство Российской Федерации?
2. Могут ли субъекты РФ иметь свое гражданство?
3. Что означает категория «двойное гражданство»? Как она регламентируется в действующем законодательстве?
4. Чем отличается признание гражданства от приобретения гражданства?

---

[1] Об этом см. определение Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 г. № 317-О.

5. Каковы особенности приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации у детей?

6. Что понимается под лишением гражданства? Допускается ли оно в зарубежных странах?

7. Является ли комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ самостоятельным органом государства?

8. Подготовьте подборку правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам гражданства.

Глава 9. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, БЕЖЕНЦЕВ, ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

Литература

Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003; *Герасименко Ю. В.* Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами России: проблемы теории и практики. Омск, 2003; *Еременко Е. В.* Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1 (33); *Зинченко Н. Н.* Международно-правовая практика предоставления статуса беженца // Миграционное право. 2011. № 3; *Он же*. Соблюдение принципа запрещения принудительного возвращения беженцев как гарантия их безопасности // Международное публичное и частное право. 2011. № 1; *Иранпур З. Ф.* Проблема защиты прав беженцев: исторические истоки и современность // Миграционное право. 2011. № 1; *Каракотов Р. М.* Правовые аспекты реализации прав беженцев и лиц, ищущих убежище на территории Российского государства // История государства и права. 2018. № 3. С. 74—78. (Право и политика); *Кравченко Е.* Особенности оформления на работу иностранных граждан // Трудовое право. 2017. № 3. С. 67—78; *Линд Т. В., Никерова Ю. А.* Миграционный учет временно пребывающих иностранцев // Зарплата. 2011. № 9; *Плюгина И. В.* Теоретические основы правового статуса мигрантов // Журнал российского права. 2009. № 3; *Рубанова М. Е.* Конституционно-правовые ограничения политических прав иностранных граждан в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 1; *Шуршалова Е. С.* Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев, вынужденных переселенцев в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; *Она же.* Правовые и организационные основы государственной защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев // Миграционное право. 2011. № 3; *Янц М. А.* Равенство прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; *Ястребова А. Ю.* Институт убежища в международном и конституционном праве: современные доктрины

и особенности регулирования в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9.

§ 1. Иностранные граждане, лица без гражданства

Понятие. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон № 115-ФЗ) иностранный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Лицо без гражданства (апатрид) — физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Названный Федеральный закон выделяет несколько категорий иностранных граждан.

Иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации. К данной категории относятся лица, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание. Таким образом, для этой категории лиц между Россией и соответствующими государствами может быть установлен визовый либо безвизовый режим. В условиях визового режима этот срок может быть продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми лицу был разрешен въезд в Российскую Федерацию.

В случае если иностранный гражданин прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и является высококвалифицированным специалистом, сроки временного пребывания в Российской Федерации такого иностранного гражданина, а равно и членов его семьи определяются сроком действия разрешения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту. Определение термина «высококвалифицированный специалист» содержится в ч. 1 ст. 13^2 Закона № 115-ФЗ.

Срок временного пребывания иностранного гражданина продлевается при выдаче иностранному гражданину разрешения на работу либо при продлении срока действия разрешения на работу, при выдаче иностранному гражданину патента, при продлении срока действия патента или при переоформлении патента на соответствующий срок действия этих документов.

По истечении разрешенного срока пребывания иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации, за исключением случаев, указанных в ч. 2 ст. 5 Закона № 115-ФЗ.

Иностранные граждане, временно проживающие на территории Российской Федерации. К данной категории относятся лица, имеющие разрешение на временное проживание, являющееся подтверждением права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством РФ. При определении квоты Правительством РФ учитываются предложения исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; национальная потребность в иностранной рабочей силе; демографическая и экономическая ситуация в каждом конкретном субъекте и в Российской Федерации в целом, возможности субъектов РФ по обустройству иностранных граждан. При этом ч. 3 ст. 6 Закона № 115-ФЗ содержит перечень категорий лиц, которым разрешение на временное проживание выдается без учета установленной квоты.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

Разрешение на временное проживание не выдается, а ранее выданное аннулируется при наличии оснований, предусмотренных ст. 7 Закона № 115-ФЗ.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание обязан лично или с использованием определенных законом электронных ресурсов подавать в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтвержде-

нии своего проживания в Российской Федерации с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание. При наличии уважительных причин указанное уведомление может быть подано иностранным гражданином в более поздний срок, но не позднее чем через шесть месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание.

Иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, — это лица, получившие вид на жительство в Российской Федерации. Согласно ст. 8 Закона № 115-ФЗ иностранный гражданин, временно проживающий на территории Российской Федерации, может получить вид на жительство и право на постоянное проживание, если он прожил на ее территории не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Заявление о выдаче вида на жительство подается в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается сроком на пять лет. По окончании срока его действия данный срок по заявлению иностранного гражданина, поданному в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не позднее чем за два месяца до истечения срока действия имеющегося у него вида на жительство, может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 29 мая 2018 г. № 21-П, положения Закона № 115-ФЗ, регламентирующие сроки подачи иностранным гражданином в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел заявления о продлении срока действия вида на жительство, не противоречат Конституции РФ, поскольку они не исключают для суда, рассматривающего дело, связанное с отказом уполномоченного органа в принятии указанного заявления из-за пропуска срока его подачи, возможность восстановить этот срок. При рассмотрении данной категории дел суды не вправе ограничиваться констатацией формального соответствия этого отказа закону и конкретизирующему его подзаконному правовому регулированию, если в ходе судебного разбирательства будет установлено, что между Российской Федерацией и данным иностранным гражданином сложилась устойчивая связь, обусловленная его длительным, значительно превышающем

однократный срок действия вида на жительство, проживанием в Российской Федерации на законных основаниях. Иностранный гражданин, испрашивая и получая право на постоянное проживание в России и законопослушно реализуя его в течение длительного времени, имеет основания ожидать, что государство не оставит без внимания и уважения качество и длительность уже сложившихся правоотношений и не лишит его этого права за единичное неисполнение обязанности по соблюдению правил миграционного учета.

Вид на жительство не выдается, а ранее выданный аннулируется при наличии оснований, предусмотренных законом (ст. 9 Закона № 115-ФЗ).

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в России соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство.

Транзитные иностранные граждане. К данной категории относятся иностранные граждане, следующие в государство назначения через территорию России с остановкой или без нее. По смыслу ст. 32 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее — Закон о выезде) под остановкой следует понимать пребывание иностранного гражданина или лица без гражданства на территории России в пределах населенного пункта более 24 часов.

Транзитная виза не требуется, если:

1) гражданин совершает беспересадочный полет воздушным транспортом через территорию РФ;

2) следует на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории РФ и имеет документ, подтверждающий право на въезд на территорию государства назначения, авиабилет с датой и временем вылета из российского аэропорта в течение 24 часов с момента прибытия;

3) проживает на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор.

В случае проезда лица через территорию России с остановкой необходимо получение транзитной визы, которая выдается иностранному гражданину или лицу без гражданства на срок до 10 дней.

Законодательство допускает задержку следующего через территорию РФ иностранного гражданина либо лица без гражданства, обусловленную вынужденной остановкой, под которой понимается пребывание лица более 24 часов в пределах населенного пункта

вследствие: стихийных бедствий, задерживающих движение поезда, автотранспортного средства, судна или самолета; необходимости ремонта транспортного средства; болезни лица, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляет опасность для его жизни и здоровья; непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки.

В случае вынужденной остановки оформление пребывания на территории РФ и продление срока действия транзитной российской визы производятся территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в месте вынужденной остановки по заявлению иностранных граждан или лиц без гражданства.

Въезд в Российскую Федерацию, регистрация, выезд из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (включая транзитный проезд через ее территорию) регулируются Конституцией РФ, международными договорами России, Законом № 115-ФЗ, Законом о выезде, другими федеральными законами, а также принятыми на основании данных федеральных законов указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ.

В условиях визового режима иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве. В зависимости от цели въезда и цели пребывания в Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства выдается виза, которая может быть дипломатической, служебной, обыкновенной, транзитной визой, визой временно проживающего лица, либо оформляется единая электронная виза в форме электронного документа.

Обыкновенные визы, в свою очередь, подразделяются на частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные и визы на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища, получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации либо приема в гражданство Российской Федерации. Виза может быть однократной, двукратной и многократной. Срок действия визы может быть продлен во время пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации по основаниям, предусмотренным законом.

Приглашающей стороной может быть оформлено приглашение на въезд в Российскую Федерацию — документ, в том числе электронный документ, являющийся основанием для выдачи иностранному граж-

данину визы либо для въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В качестве приглашающей стороны могут выступать федеральный орган государственной власти, дипломатическое представительство и консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация и ее представительство в Российской Федерации, представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, юридическое лицо, гражданин РФ и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин и лицо без гражданства, а также иные имеющие в соответствии с федеральным законом право обращаться с ходатайством об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию органы, организации и физические лица. Порядок оформления приглашений в Российскую Федерацию регламентируется гл. 2 Закона № 115-ФЗ.

Иностранные граждане и лица без гражданства, получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации, осуществляют въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации на основании действительных документов, удостоверяющих их личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и визы временно проживающего лица, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации. Данное положение было включено в текст Закона о выезде в связи с правовой позицией Конституционного Суда РФ по делу Х. Э. Увангуе.

16 февраля 2016 г. Конституционный Суд РФ по жалобам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х. Э. Увангуе проверил взаимосвязанные положения КоАП РФ, Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» и Закона о выезде. Конституционный Суд РФ установил, что гражданин Федеративной Республики Нигерия Х. Э. Увангуе прибыл в Российскую Федерацию по однократной обыкновенной визе, а позднее Управление Федеральной миграционной службы по Московской области приняло решение о выдаче ему разрешения на временное проживание в Российской Федерации с проставлением о том отметки в его паспорте.

При выезде из Российской Федерации он предъявил свой паспорт гражданина Федеративной Республики Нигерия с визой, срок действия которой истек. На этом основании Х. Э. Увангуе был привлечен должностным лицом отделения пограничного контроля КПП «Домодедово-1» к административной ответственности по ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ.

По мнению заявителей, оспариваемые нормы в их взаимосвязи противоречат ст. 19, 27, 45, 46, 55 и 62 Конституции РФ, поскольку, позволяя привлечь иностранного гражданина, имеющего разрешение на временное проживание в России и выезжающего из России, к административной ответственности за отсутствие у него действующей визы, ограничивают его право на выезд из России, что представляет собой несправедливое, неоправданное и чрезмерное правоограничение, которое не отвечает конституционным принципам равенства, формальной определенности закона, необходимости и соразмерности ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ само требование о том, чтобы иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавший в Россию на основании визы и получивший разрешение на временное проживание, предъявлял визу при выезде, допустимо постольку, поскольку в целях защиты суверенитета Российской Федерации, государственной и общественной безопасности, здоровья населения они устанавливают режим пересечения Государственной границы РФ, в рамках которого при выезде иностранного гражданина из Российской Федерации осуществляется проверка наличия у него законных оснований въезда в Российскую Федерацию и пребывания в Российской Федерации, и предусматривают административную ответственность за его нарушение.

В то же время Конституционный Суд РФ признал взаимосвязанные положения ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ и ст. 24 Закона о выезде в истолковании, придаваемом правоприменительной практикой, не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 1 (ч. 1), 2, 18, 19 (ч. 1 и 2), 27 (ч. 2) и 55 (ч. 3), в той мере, в какой в силу неопределенности действующего нормативного регулирования эти положения позволяют привлекать к административной ответственности за нарушение правил пересечения Государственной границы РФ имеющего действующее разрешение на временное проживание в Российской Федерации иностранного гражданина — в случае, если он при выезде из Российской Федерации предъявил данное разрешение и визу, по которой осуществлял въезд в Российскую Федерацию и срок действия которой истек, подтверждающие законность его въезда в Российскую Федерацию и пребывания в Российской Федерации, — на одном лишь формальном основании отсутствия у него визы с неистекшим сроком действия, а также отказывать ему в связи с этим в пропуске через Государственную границу РФ на выезд[1].

Иностранные граждане, получившие вид на жительство в Российской Федерации, осуществляют въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации на основании действительных документов, удостоверяющих их личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и вида на жительство.

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2016 г. № 4-П.

Статья 26 Закона о выезде содержит основания, по которым иностранному гражданину или лицу без гражданства въезд в Российскую Федерацию **может быть не разрешен**. Статья 27 указанного Закона регламентирует основания, по которым иностранному гражданину или лицу без гражданства въезд в Российскую Федерацию не разрешается, а ст. 28 определяет основания возможного ограничения выезда из Российской Федерации указанных категорий лиц.

Иностранные граждане при въезде в Российскую Федерацию заполняют миграционную карту, которая вместе с документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина, предъявляется уполномоченному лицу в пункте пропуска через Государственную границу РФ. При выезде из Российской Федерации иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту в пункте пропуска через Государственную границу РФ. Уполномоченное лицо проставляет в миграционной карте отметку о въезде иностранного гражданина в Российской Федерации и отметку о его выезде из Российскую Федерацию.

Иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию, подлежат постановке на миграционный учет по месту пребывания. Основным регулятором общественных отношений в этой сфере является Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее — Закон о миграционном учете). Согласно ст. 2 указанного Закона место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации — это жилое помещение, не являющееся местом жительства, или иное помещение, в котором иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает (регулярно использует для сна и отдыха), либо организация, по адресу которой иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания.

19 июля 2017 г. Конституционный Суд РФ по жалобам граждан США Н. Д. Вордена и П. Д. Олдхэма проверил конституционность положений Закона о миграционном учете. Конституционный Суд РФ установил, что граждане США Н. Д. Ворден и П. Д. Олдхэм, прибывшие в Российскую Федерацию по приглашению местной религиозной организации «Церковь Иисуса Христа Святых последних дней», с соблюдением предусмотренного законом срока были поставлены на миграционный учет по месту (адресу) нахождения данной организации в городе Самаре, но проживали в другом жилом помещении в том же городе. Впоследствии должностным лицом полиции, усмотревшим нарушение пра-

вил миграционного учета в Российской Федерации в том, что Н. Д. Ворден и П. Д. Олдхэм не встали на учет по месту пребывания по адресу, где проживали фактически, они были привлечены к административной ответственности.

В результате рассмотрения дела Конституционный Суд РФ признал положения ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона о миграционном учете не соответствующими положениям Конституции РФ в той мере, в какой — во взаимосвязи с другими положениями данного Федерального закона — они содержат неопределенность как в вопросе о том, допустима ли и в каком случае в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства), временно пребывающего в Российской Федерации, постановка его на учет по месту пребывания по месту нахождения (адресу) принимающей стороны, так и в вопросе о том, каким образом соотносятся обязанности в сфере миграционного учета временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства) и принимающей стороны в части обеспечения постановки его на учет именно по месту (адресу), по которому он должен быть в соответствии с установленным порядком поставлен на учет по месту пребывания, притом что нарушение установленного порядка может повлечь привлечение иностранного гражданина (лица без гражданства) к юридической ответственности.

Кроме того, Конституционный Суд РФ указал, что федеральному законодателю надлежит — исходя из требований Конституции РФ и с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ, изложенных в принятом постановлении, — незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона о миграционном учете[1].

Следует отметить, что после состоявшегося решения Конституционного Суда РФ федеральный законодатель внес определенные изменения в ч. 1 ст. 20 Закона о миграционном учете[2]. Оказались ли внесенные изменения достаточными для устранения неопределенности нормативного содержания признанных Конституционным Судом РФ неконституционными норм — решит складывающаяся в дальнейшем в этой сфере юридическая практика.

Постановке на учет по месту пребывания подлежат постоянно проживающий, временно проживающий или временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин — по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, за исключением случаев, предусмотренных ст. 20 Закона о миграционном учете.

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июля 2017 г. № 22-П.

[2] См. Федеральный закон от 27 июня 2018 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания должно быть представлено в орган миграционного учета принимающей стороной или в случаях, предусмотренных ст. 22 Закона о миграционном учете, непосредственно данным иностранным гражданином. В случае смены места пребывания иностранный гражданин обязан встать на миграционный учет по новому месту пребывания. Норма ч. 6 ст. 20 указанного Закона определяет категории иностранных граждан и лиц без гражданства, не подлежащих учету по месту пребывания.

Действующее законодательство предусматривает следующие основания и порядок снятия иностранных граждан с учета по месту пребывания:

1) в случае постановки иностранного гражданина на учет по новому месту пребывания — после получения в установленном порядке сведений о постановке данного иностранного гражданина на учет по новому месту пребывания;

2) выезда иностранного гражданина из Российской Федерации — после получения сведений о выезде данного иностранного гражданина из Российской Федерации от соответствующего пограничного органа;

3) смерти иностранного гражданина в Российской Федерации либо вступления в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим — после получения от органов записи актов гражданского состояния либо от заинтересованного физического или юридического лица соответствующих документов, подтверждающих указанные факты;

4) установления в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, факта фиктивной постановки на учет по месту пребывания — после выявления указанного факта;

5) убытия иностранного гражданина из места пребывания — после получения уведомления об убытии иностранного гражданина из места пребывания.

Правовое положение иностранных граждан, лиц без гражданства в России. По общему правилу по своему правовому положению иностранные граждане приравниваются к гражданам России, если иное не предусмотрено законом (ограниченный национальный режим). Лица без гражданства по правовому положению приравниваются к иностранным гражданам, если законом не предусмотрено иное.

На территории России в отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод российских граждан, могут быть установлены ответные ограничения (реторсия).

Действующее законодательство содержит ряд ограничений прав иностранных граждан. В соответствии с ч. 1 ст. 30 Конституции РФ каждый имеет право на объединение. Однако ст. 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» уточняет, что такое право имеют иностранцы и лица без гражданства, законно находящиеся на территории РФ, а также указывает на невозможность выступать в качестве учредителя, члена, участника общественного объединения иностранным гражданам или лицам без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Согласно ст. 1, 2 и ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» право на объединение в политические партии закрепляется за гражданами РФ. Для иностранных граждан возможность создания политических партий или участия в их деятельности не предусмотрена.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» иностранцы и лица без гражданства, законно находящиеся на территории РФ, осуществляют свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами РФ. Однако согласно ст. 9 указанного Закона иностранцы и апатриды не могут быть учредителями религиозных организаций.

В избирательном законодательстве содержатся нормы, исключающие участие иностранных граждан и лиц без гражданства в референдумах и выборах путем осуществления активного и пассивного избирательного права на государственном уровне. Они не имеют права избирать и быть избранными в органы государственной власти, однако обладают избирательными правами на выборах в органы местного самоуправления, могут участвовать в местных референдумах при условии, что они постоянно и на законных основаниям проживают на территории соответствующего муниципального образования. Для возникновения данных прав необходимо также наличие соответствующего международного договора Российской Федерации и установленного законом порядка осуществления иностранцами этих прав.

Российское законодательство исключает участие иностранных граждан и лиц без гражданства в работе органов судебной власти, в том числе в качестве присяжных заседателей. Эти запреты каса-

ются только российских судов. Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5338-I «О международном коммерческом арбитраже» не исключает для иностранных граждан возможность быть арбитрами по спорам, рассматриваемым в соответствии с этим Законом.

Нормы действующего законодательства устанавливают запреты или ограничения на допуск иностранцев и лиц без гражданства к государственной и муниципальной службе. Данные категории лиц не вправе: находиться на муниципальной службе, замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, быть членами экипажа военного корабля России или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной навигации; быть командирами воздушного судна гражданской авиации; быть принятыми на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности России (перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством РФ); заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Названные лица лишены возможности выполнять функции нотариусов и адвокатов. Порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей в организациях, в уставном капитале которых более 50% акций или долей принадлежат России, устанавливается Правительством РФ.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на социальное обеспечение. Государственные пенсии и социальные пособия выплачиваются иностранцам и апатридам, которые не только законно проживали в России, но и, осуществляя трудовую деятельность, были официально трудоустроены.

Некоторые ограничения установлены в отношении права собственности иностранцев на землю. В соответствии с ч. 3 ст. 15 ЗК РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях.

Кроме того, согласно ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» указанные субъекты могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды. Земельные участки других категорий, на которые не установлены специальные ограничения, предоставляются в собственность иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также юридическим лицам,

в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%, только за плату, т. е. не могут передаваться безвозмездно — в отличие от российских товариществ собственников жилья и граждан, которые в ряде случаев имеют такое право.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П, сама по себе возможность предоставления иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права на определенных условиях приобретать в собственность и в определенных пределах владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте, не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России. Вместе с тем, осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ обязан обеспечивать защиту конституционно значимых ценностей и соблюдать баланс конституционных прав, закрепленных, с одной стороны, в указанных статьях Конституции РФ, а с другой — в ч. 1 ст. 9, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и в ч. 1 ст. 36, согласно которой право иметь в частной собственности землю принадлежит гражданам и их объединениям. При этом, однако, он должен исходить из вытекающего из ст. 9 и 36 Конституции РФ приоритета права российских граждан иметь в собственности землю, обеспечивая рациональное и эффективное использование земли и ее охрану, защиту экономического суверенитета Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории (ч. 1 и 3 ст. 4 Конституции РФ).

Установленные законодателем ограничения имеют целью обеспечить суверенные права Российской Федерации на все ее природные богатства и ресурсы, защитить интересы российской экономики, гарантировать российским гражданам и юридическим лицам относительно равные условия конкуренции с иностранным капиталом и тем самым — реализацию ими конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. В силу изложенных оснований оспариваемые положения ЗК РФ признаны Конституционным Судом РФ не противоречащими Конституции РФ.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). При этом иностранные граждане могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ в качестве лиц гражданского персонала в соответствии с действующим законодательством.

Трудовая деятельность иностранных граждан в Российской Федерации. В соответствии с положениями ст. 37 Конституции РФ, ст. 13 Закона № 115-ФЗ иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Работодателем или заказчиком услуг является физическое или юридическое лицо, использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними соответственно трудовых или гражданско-правовых договоров. В качестве как работодателя, так и заказчика услуг может выступать и иностранный гражданин, являющийся индивидуальным предпринимателем.

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста 18 лет, при наличии разрешения на работу или патента. Указанный порядок не распространяется на категории иностранных граждан, перечисленные в ч. 4 ст. 13 Закона № 115-ФЗ. При этом работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностранного гражданина к трудовой деятельности, а временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу. Исключение из этого правила составляют случаи, установленные уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, с учетом особенностей региональных экономических связей.

В ряде случаев работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения

на привлечение и использование иностранных работников. К ним относятся случаи, когда иностранные граждане:

1) прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

2) являются высококвалифицированными специалистами и привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13^2 Закона № 115-ФЗ;

3) являются членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13^2 Закона № 115-ФЗ;

4) обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию;

5) привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в расположенные на территории РФ филиалы, представительства и дочерние организации иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территориях государств — членов Всемирной торговой организации.

Работодатель или заказчик работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, а также организации, оказывающие услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории РФ, обязаны уведомлять территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в субъекте РФ, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора.

При осуществлении трудовой деятельности иностранный работник должен иметь действующий на территории РФ договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг. При этом полис либо договор должны предусматривать оказание работнику первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

Иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, вправе осуществлять трудовую деятельность на основании патента. Работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или иными лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, а также граждане РФ (для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд) имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящихся на территории РФ иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста 18 лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента.

Для получения патента иностранный гражданин в течение 30 календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию представляет лично или через уполномоченную субъектом РФ организацию пакет документов, предусмотренных ч. 2 ст. 13^3 Закона № 115-ФЗ. Патент выдается иностранному гражданину на срок от 1 до 12 месяцев. Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период от одного месяца. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более 12 месяцев со дня выдачи патента. Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. В ином случае срок действия патента прекращается со дня, следующего за последним днем периода, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

В течение двух месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин, осуществляющий трудовую деятельность, обязан представить лично либо направить заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, выдавший патент, копию трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Части 22, 23 ст. 13^3 Закона № 115-ФЗ содержат основания отказа в выдаче, переоформлении патента иностранному гражданину либо аннулирования выданного патента территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В случае если иностранному гражданину было отказано в выдаче или переоформлении патента либо ранее выданный ему патент был аннулирован, данный иностранный гражданин вправе повторно подать

заявление о выдаче патента не ранее чем через один год со дня отказа в выдаче или переоформлении патента либо аннулирования ранее выданного патента. В случае утраты патента или его порчи иностранный гражданин вправе обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, выдавший патент, с заявлением о предоставлении дубликата патента.

Особенности осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан предусмотрены ст. 13^2—13^6 Закона № 115-ФЗ.

§ 2. Беженцы, вынужденные переселенцы

Беженцы. Юридическое понятие «беженец» раскрывается в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах» через ряд признаков. Во-первых, беженец не является гражданином РФ; во-вторых, прибыл или желает прибыть на территорию России из-за рубежа и, находясь вне страны своей гражданской принадлежности, ходатайствует о предоставлении ему статуса беженца в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений; в-третьих, не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие перечисленных опасений.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О беженцах» не может признаваться беженцем лицо: 1) которое покинуло государство своей гражданской принадлежности (прежнего местожительства) по экономическим причинам, вследствие голода, эпидемии, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 2) обоснованно подозревается в совершении преступления против мира, человечества, военного преступления; 3) совершило тяжкое преступление вне пределов территории РФ и до прибытия на территорию РФ в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем; 4) виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН; 5) за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства; 6) которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений ООН, кроме Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Процесс признания лица беженцем предусматривает ряд действий: 1) обращение с ходатайством о признании беженцем; 2) пред-

варительное рассмотрение ходатайства; 3) принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении; 4) выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; 5) рассмотрение ходатайства по существу; 6) принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; 7) выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Основания для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу перечислены в ст. 5 Федерального закона «О беженцах».

Лицо, признанное беженцем на территории России, наделяется определенным кругом прав: получение услуг переводчика и информации о своих правах и обязанностях; содействие в оформлении документов, помощь в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания; получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения до убытия к новому месту пребывания; охрана в целях обеспечения безопасности; пользование жилым помещением; право на медицинскую и лекарственную помощь; содействие в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве, в том числе на работу по найму, занятие предпринимательской деятельностью; социальная защита; содействие в устройстве детей в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования; содействие в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем; обращение за помощью в оформлении документов для выезда за пределы территории России; добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности и т. д.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного места жительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, по которым оно было признано беженцем.

Иностранные граждане и лица без гражданства, признанные в порядке, установленном федеральным законом, на территории РФ беженцами, могут выезжать из Российской Федерации и въезжать в Российскую Федерацию на основании проездного документа беженца.

Основания утраты лицом статуса беженца и лишения лица статуса беженца перечислены в ст. 9 Федерального закона «О беженцах».

Вынужденные переселенцы. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» вы-

нужденными переселенцами могут быть признаны: гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию РФ или вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта РФ.

К обстоятельствам, при наличии которых лицо признается вынужденным переселенцем, относятся: насилие или преследование в иных формах, осуществляемое в отношении лица или членов его семьи; реальная опасность подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц; массовые нарушения общественного порядка в месте постоянного проживания лица.

Вынужденным переселенцем не может быть признано лицо: 1) совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации; 2) не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение 12 месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации; 3) покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Процедура признания лица вынужденным переселенцем состоит из следующих этапов: обращение заинтересованного лица с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем; принятие территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел решения о регистрации ходатайства в течение трех дней со дня поступления ходатайства, а в случае экстренного массового прибытия лиц, которые покинули место жительства по обстоятельствам, предусмотренным п. 1 ст. 1 Закона РФ «О вынужденных переселенцах», — незамедлительно; выдача уведомления о регистрации ходатайства и свидетельства о регистрации ходатайства; принятие решения о признании лица вынужденным переселенцем.

В случае если лицу, претендующему на признание его вынужденным переселенцем, отказано в регистрации ходатайства, в течение пяти дней со дня принятия решения ему выдается или направляется

уведомление в письменной форме с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения.

Вынужденный переселенец имеет право: самостоятельно выбрать место жительства на территории РФ, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, либо проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади, либо получить направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев или в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев, на получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания.

Вынужденный переселенец обязан: соблюдать Конституцию РФ и законы; соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев или жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев; при перемене места жительства в пределах территории РФ встать на учет в течение одного месяца в территориальном органе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по новому месту жительства. Снятие с учета вынужденного переселенца по прежнему месту жительства осуществляется после получения сведений о постановке его на учет в качестве вынужденного переселенца из территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по новому месту жительства; проходить ежегодный переучет в установленные сроки.

Вынужденный переселенец утрачивает право на проживание в жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев при получении (приобретении) другого жилья или при завершении строительства индивидуального жилья, при утрате или при лишении статуса вынужденного переселенца, а также в случае, если он отсутствует без уважительных причин свыше шести месяцев.

Лицо утрачивает статус вынужденного переселенца: при прекращении гражданства Российской Федерации; при выезде для постоянного проживания за пределы территории РФ либо при возвращении в субъект РФ, территорию которого лицо было вынуждено покинуть, в случае приобретения этим лицом права пользования жилым помещением в указанном субъекте РФ по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации; в связи с истечением срока предоставления статуса.

Лицо лишается статуса вынужденного переселенца в случаях: умышленного сообщения ложных сведений или предъявления заведомо фальшивых документов, которые послужили основанием для предоставления лицу статуса вынужденного переселенца. Соответствующее решение принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Уведомление о лишении лица статуса вынужденного переселенца либо об утрате лицом статуса вынужденного переселенца с указанием причин и порядка обжалования направляется этому лицу в течение пяти дней со дня принятия решения. Удостоверение вынужденного переселенца признается недействительным и подлежит сдаче в месячный срок вынужденным переселенцем в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Лицо, утратившее или лишенное статуса вынужденного переселенца, обязано освободить жилое помещение, предоставленное ему из фонда для временного поселения вынужденных переселенцев.

§ 3. Политическое убежище в России

В соответствии с ч. 1 ст. 63 Конституции РФ, Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденным Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746, политическое убежище предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, в отношении которых осуществляется преследование или существует реальная угроза стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного места жительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Указанное ходатайство не может быть подано в форме электронного документа. При наличии достаточных оснований для рассмотрения ходатайство направляется в Министерство внутренних дел РФ.

На период рассмотрения ходатайства обратившемуся лицу выдается справка установленного образца, которая наряду с документом, удостоверяющим его личность, является подтверждением законного пребывания данного лица на территории РФ. Справка не может быть

выдана в форме электронного документа. После принятия решения по ходатайству справка изымается органом, ее выдавшим.

Министерство внутренних дел РФ рассматривает поступившие ходатайства, запрашивает заключения Министерства иностранных дел РФ и Федеральной службы безопасности РФ, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища Российской Федерацией. Срок рассмотрения ходатайств не должен превышать одного месяца в каждом из этих органов.

Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ рассматривает ходатайства и материалы к ним и вносит свои предложения по каждому ходатайству Президенту РФ для принятия им решения.

Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится указом Президента РФ.

Лицо, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях: возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства; выезда на жительство в третью страну; добровольного отказа от политического убежища на территории РФ; приобретения российского гражданства или гражданства другой страны.

Утрата политического убежища определяется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РФ по представлению Министерства внутренних дел РФ на основании заключений Министерства иностранных дел РФ и Федеральной службы безопасности РФ. Решение Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ доводится до сведения лица, утратившего политическое убежище.

Лицо может быть лишено предоставленного ему Российской Федерацией политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций либо если оно совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Лишение политического убежища производится указом Президента РФ.

Лицо, желающее получить политическое убежище на территории РФ, обязано в течение семи дней по прибытии на территорию России или с момента возникновения обстоятельств, не позволяющих этому лицу вернуться в страну своей гражданской принадлеж-

ности либо в страну своего обычного места жительства, обратиться лично в территориальный орган Министерства внутренних дел РФ по месту своего пребывания с письменным ходатайством.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение понятий «иностранный гражданин», «апатрид», «бипатрид».
2. Раскройте суть правовых режимов временного пребывания, временного проживания, постоянного проживания иностранных граждан на территории России.
3. Раскройте основные параметры визового и безвизового режимов пребывания иностранных граждан в России.
4. Каковы условия получения иностранным гражданином разрешения на временное проживание?
5. Какова процедура постановки иностранных граждан на миграционный учет и снятия с учета?
6. В чем смысл разделения категорий «беженец» и «вынужденный переселенец»?
7. Перечислите условия предоставления лицу статуса беженца, вынужденного переселенца.
8. Приведите примеры ограничения прав иностранных граждан.
9. Определите особенности реализации иностранными гражданами конституционного права на труд в Российской Федерации.
10. Каковы условия предоставления политического убежища в Российской Федерации?
11. Подготовьте подборку правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам статуса иностранцев, лиц без гражданства.

Раздел III
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 10. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

Литература

Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб., 2005; *Гончаров М. В.* Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006; *Журек О. Н.* Самоопределение народов в международном праве // Сов. государство и право. 1990. № 10; *Кокотов А. Н.* Русская нация и российская государственность. Екатеринбург, 1994; *Левин И. Д.* Суверенитет. СПб., 2003; *Мочалов А. Н.* Территориальная автономия и права национальных меньшинств: международные стандарты // Журнал российского права. 2017. № 10; *Он же.* Многонациональный федерализм как конституционно-правовая категория // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3; *Овчинников В. А.* Государственный суверенитет современной России: сущность, содержание, проблемы реализации. СПб., 2012; *Саликов М. С.* Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998; *Судницын Ю. Г.* Национально-государственное устройство СССР. Свердловск, 1979; *Судницын Ю. Г., Скуратов Ю. И.* Народный и национальный суверенитет в советском государстве // Правоведение. 1979. № 4; Территория в публичном праве / *С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова*. М., 2013; *Хабриева Т. Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010; *Черепанов В. А.* Теория российского федерализма. М., 2005; *Чертков А. Н.* Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012; *Чиркин В. Е.* Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8, 9; *Югов А. А.* Публичная власть и территориальная основа ее функционирования: конституционные начала правового регулирования // Российский юридический журнал. 2004. № 1.

§ 1. Государственное устройство

Понятие. Государство как субъект социальной деятельности и права состоит из ряда элементов, среди которых население, территория, органы государственной власти, законодательство, символика и т. п. Важнейшим элементом государства является территория. Более того, без территориальной основы нет государства. Территория государства не всегда может быть четко отграничена от территории сопредельных государств (Афганистан и Пакистан не имеют выраженной границы между собой), но и в этом случае государственный суверенитет имеет территориальную подоснову, а сопредельные государства, у которых отсутствует общая закрепленная граница, стремятся определить политико-правовой режим смежных для них территорий. История знает кочующие государства (средневековые орды), однако у них имелось определенное, пусть и меняющееся, пространство, которое контролировалось их органами. Таким образом, государство — это в первую очередь политико-территориальное образование.

Территория государства — политико-юридическое понятие, обозначающее природное пространство, на которое распространяются верховная власть государства или полномочия отдельных его составных частей. Понятие «территория» тесно смыкается с понятием «граница». Государственная граница — юридически закрепленная с той или иной степенью определенности пространственная линия, очерчивающая территорию государства или его составных частей. С учетом сказанного выделяют государственные и внутригосударственные границы.

Территория как пространство распространения верховной власти государства охватывает ряд природных объектов: земли, воды, недра, воздушное пространство и т. п. Территория отдельных составных частей государства (субъектов федерации, автономных образований, административно-территориальных единиц), будучи частью общегосударственного пространства, вбирает в себя более узкий круг названных объектов. Как правило, она не включает воздушное пространство, часто не охватывает недра.

Государство стремится упорядочить свои внутренние элементы, в том числе территорию. Для этого оно помимо определения собственных внешних границ разделяет свою территорию на отдельные составляющие, учреждая внутригосударственные территориальные единицы разного уровня и вида и наделяя их политико-правовым статусом. Территориальное членение государства производится для

лучшего осуществления государственных функций аппаратом власти, который разделяется по вертикали и горизонтали в соответствии с территориальным членением государства. Образование внутригосударственных территориальных единиц может проистекать не только из общегосударственной воли, но и из волеизъявления самих территориальных единиц. Такова, например, ситуация в федеративных государствах, где статус субъектов федерации, в том числе их территория, не может меняться без их согласия.

Внутренние территориальные единицы (субъекты федерации, автономии, обычные административные области, районы, поселения) являются вполне самостоятельными звеньями государственной организации. Их юридическая субъектность отделена от юридической субъектности государственных органов, действующих от имени соответствующих территориальных единиц. Государственные органы выступают правопредставителями своего государства, внутригосударственных территориальных образований. Компетенция государственных органов производна от компетенции государства, внутригосударственных территориальных образований. Например, государственные органы субъекта федерации призваны обеспечить осуществление полномочий данного субъекта вне и внутри него; они представляют интересы своего субъекта вовне, в отношениях с федерацией, иными субъектами федерации. В то же время они в пределах своих полномочий представляют федерацию в целом перед собственным населением.

Самостоятельная юридическая субъектность государства, внутригосударственных территориальных образований является способом правового воплощения воли и интересов первичного субъекта государственной власти — народа.

Полномочия государства (его внутренних территориальных единиц) осуществляют не только государственные органы, должностные лица, но и корпус избирателей, корпус граждан, голосующих на референдумах. Кроме того, компетенция государства, внутригосударственных территориальных единиц — это обобщенное фиксирование интересов, воли, притязаний первичного субъекта государственной власти — народа государства (населения внутригосударственных единиц). Ни корпус избирателей, ни корпус голосующих на референдумах, ни тем более органы и должностные лица государственной власти не могут полностью отождествляться с этим субъектом. Только через всю совокупность последних проявляется народная воля, выражающаяся к тому же и через негосударственные институты (общественные, религиозные объединения, массовые

публичные мероприятия, деятельность средств массовой информации и многие другие).

Территория государства, территории его составных частей рассматриваются в единстве с другим обязательным элементом государства — *народом* (населением). Территория оказывается наиболее приемлемой юридической конструкцией для персонификации народного суверенитета, полномочий региональных и местных сообществ жителей.

Способ соотношения государственных органов между собой по вертикали и горизонтали определяет *форму государственного правления*, а способ соотношения государства в целом с его внутренними территориями и соотношения отдельных территорий между собой — *форму государственного устройства.* Различное сочетание государственных органов, должностных лиц на основе их полномочий выражается в складывании монархической или республиканской формы правления в разных их вариантах. Распространенными формами государственного устройства выступают унитарные государства и федерации.

Каково соотношение между формой правления и формой государственного устройства? Поскольку система государственных органов учреждается на основе и в рамках территориального деления государства, а компетенция государственных органов производна от компетенции государства, его территориальных подразделений, форма государственного устройства должна рассматриваться в качестве более фундаментальной структуры государства, нежели форма правления. Однако какой-то жесткой зависимости между конкретными формами государственного устройства и правления не просматривается. Унитарные государства по форме правления могут быть как монархиями, так и республиками. Федеративные государства, как правило, имеют республиканскую форму правления, но есть и федерации с монархической формой (Бельгия, ОАЭ).

Итак, форма государственного устройства характеризует территориальную организацию государства в ее связке с полномочиями первичного субъекта государственной власти — народа (населения). Она может рассматриваться в статике и в динамике. Статика государственного устройства выражается в сложившемся делении государства на субъекты федерации, автономные образования, административные области, края и тому подобные единицы. Однако территориальное деление государства подвержено изменениям под воздействием различных причин: образуются новые территориальные единицы, преобразуются, упраздняются существующие. По-

этому закрепляемые в праве процедуры изменения территориальной организации государства также входят в содержание государственного устройства в качестве его динамической составляющей.

С учетом сказанного **государственное устройство** — это проводимое в интересах жителей всей страны разделение ее территории на отдельные части; упорядочение отношений между государством и его отдельными территориальными единицами путем закрепления правового положения (компетенции) государства в целом и его внутренних территориальных составляющих; установление процедур образования, преобразования, упразднения отдельных территориальных единиц государства, установления и изменения их границ.

Часто наряду с понятием «государственное устройство» используется понятие «национально-государственное устройство». Российские конституции советского времени определяли территориальную организацию страны как ее национально-государственное, а не просто государственное устройство. *Национально-государственное устройство* — это государственное устройство с учетом национального критерия, когда в качестве отдельных территориальных единиц государства выделяются территории проживания и укоренения самобытных народов, стремящихся к обособлению своих культур в рамках общей культуры многонационального народа государства.

Иногда под государственным устройством понимается не только территориальная организация государства в ее статике и динамике, но и вообще вся совокупность форм государственной организации. В понятие «государственное устройство» наряду с территориальной организацией включают форму правления, политический режим, экономические, политические, культурные основания государственности. Таким образом, понятие «государственное устройство» имеет широкое и узкое значение. В дальнейшем под государственным устройством мы будем иметь в виду территориальную организацию государства, используя данный термин в его узком значении, тем более что совокупность всех форм организации государства и всех его социальных оснований чаще охватывают термином «государственный строй». В таком случае государственное устройство — один из элементов государственного строя страны.

Виды территориальных единиц. Функции разных территориальных единиц государства отличаются друг от друга. Одни территориальные единицы создаются для осуществления на них всех, по крайней мере внутренних, целей и задач государства, а другие — для реализации отдельных государственных полномочий. Территориальные единицы первого вида (субъекты федерации, административно-тер-

риториальные единицы: области, районы, поселения) отличаются универсализмом — именно они составляют остов государственно-территориального устройства страны.

В иерархии универсальных территориальных единиц Российского государства выделяются два уровня: первый представляет собой деление страны на субъекты РФ; второй — разделение субъектов РФ на административно-территориальные единицы (муниципальные образования). Территориальные единицы второго уровня являются специализированными. К ним относятся ведомственно-территориальные образования (территории деятельности министерств, военные округа, курортные зоны, заповедники), избирательные округа, временные пояса. Такие территории даже не рассматривают в качестве административно-территориальных единиц в собственном смысле этого слова. О них говорят как о территориях с особым правовым режимом или как о территориях функционирования отдельных государственных органов.

На устройстве государственного и местного аппаратов власти отражается деление страны и на универсальные, и на специализированные единицы, но фундамент территориальной организации составляют именно универсальные территориальные образования. В их границах или с их учетом возникают специализированные территориальные образования. Так, в границах отдельных субъектов РФ формируются избирательные округа, а при образовании избирательных участков не могут пересекаться границы административно-территориальных единиц, муниципальных образований.

Только в рамках универсальных единиц создаются представительные органы власти и исполнительно-распорядительные органы общей компетенции[1]. В границах специализированных территориальных единиц учреждаются органы специальной компетенции (избирательные комиссии в избирательных округах; военное командование в военных округах; администрации курортов, заповедников) или таковые вообще не учреждаются (временные пояса).

Обособленная часть государственной территории, не имеющая собственных органов общей компетенции (представительных или исполнительных), не может рассматриваться в качестве универсальной административно-территориальной единицы и должна выделяться в рамках существующего государственно-территориального (административно-территориального) деления с учетом границ субъектов федерации, административно-территориальных единиц.

---

[1] Об органах общей компетенции подробнее см. гл. 14 учебника.

§ 2. Унитарные государства и унитарные государства с законодательно-территориальными автономиями

Унитарное государство. Это государство, территория которого разделена на административно-территориальные единицы (области, районы, коммуны и др.). Факт их существования и границы зависят от воли унитарного государственного центра. Унитарное государство независимо от кого-либо проводит административно-территориальное деление своей территории, в одностороннем порядке задает характер связей между собой и внутренними территориями, определяя правовое положение последних, устройство и компетенцию действующих на них органов власти. Для определения типа государственного устройства характер отношений между административно-территориальными единицами в унитарном государстве самостоятельного значения не имеет. Однако унитаризм вовсе не исключает введения начал территориальной децентрализации (деконцентрации).

> *Децентрализация* — способ перемещения власти, полномочий из центра управляемой системы на ее периферию и укрепления политико-правовой самостоятельности периферийных подсистем. Иногда децентрализацию отличают от *деконцентрации*. Так, Г. Брэбан, различающий эти явления, указывает, что при деконцентрации властные полномочия делегируются государством своим структурным звеньям, т. е. центральный аппарат управления наделяет властью свои периферийные службы. При децентрализации, напротив, делегирование властных полномочий осуществляется от одного юридического лица другому[1]. Таким образом, когда государственный центр наделяет полномочиями собственные органы на местах (например, органы безопасности, внутренних дел), то это практика деконцентрации. Когда же он наделяет полномочиями органы отдельных территорий (административно-территориальных единиц, муниципальных образований), то это практика децентрализации.

Значимое различие в статусе органов власти административно-территориальных единиц и действующих здесь же органов государственного центра заключается в порядке формирования состава названных органов. Если органы центра формируются общегосударственными органами, то органы административно-территориальных единиц избираются местным населением или формируются иными органами соответствующих административно-территориальных единиц. Сообразно этому строится и ответственность сравниваемых органов. Практика государственного строительства знает и институт двойного подчинения, когда, например, местный орган специальной

[1] См.: *Брэбан Г.* Французское административное право. М., 1988. С. 86.

компетенции подчиняется по вертикали вышестоящему органу соответствующего общегосударственного министерства, ведомства, в структуре которого он создан, а по горизонтали — исполнительному органу общей компетенции той административно-территориальной единицы, в пределах которой он действует. Институт двойного подчинения был одним из основополагающих в организации местных исполнительно-распорядительных органов нашей страны в советский период ее истории.

При внедрении унитарным государством начал децентрализации самостоятельность его административно-территориальных единиц не распространяется на сферу законодательной и судебной власти, а охватывает частично только область подзаконного нормотворчества и административной (исполнительно-распорядительной) деятельности. Унитарный центр вправе изымать нормотворческие полномочия, ранее переданные им на места; пересматривать и отменять нормативные правовые акты административно-территориальных единиц, их органов. Право отмены, пересмотра названных актов в зависимости от избранного унитарным государством подхода может осуществляться его представительными, исполнительными или только судебными органами.

Унитарное государство с автономиями. Иногда унитарное государство предоставляет своим отдельным территориям статус автономий, расширяя их права по сравнению с обычными административно-территориальными единицами. Как и субъекты федерации, автономии (области, республики) часто наделяются признаками государственности. Они создают собственные законодательные органы, получают право на принятие законодательных актов; в них наряду с общегосударственным языком действуют в качестве официальных иные языки. Следовательно, автономные образования по воле государственного центра наделяются не только административной, но и определенной политической (законоустановительной) самостоятельностью. По своему статусу они приближаются к субъектам федерации, поэтому унитарные государства с наличием законодательно-территориальных автономий следует рассматривать как переходную форму от классического унитарного государства к федерации, как, впрочем, и наоборот.

К унитарным государствам с наличием законодательно-территориальных автономий относятся, например, Испания, Италия, Узбекистан. РСФСР, будучи провозглашенной федерацией, в советский период все же фактически относилась к унитарным государствам с автономиями — ее автономные республики не только имели высшие

органы власти, законодательство, но и принимали собственные конституции, их территория не могла быть изменена без их согласия.

Создание автономных образований обусловливается, как правило, двумя основными причинами: экономической отсталостью отдельных территорий государства и необходимостью решения национального (религиозного) вопроса. Так, одной из задач проведенной несколько лет назад автономизации Испании было удовлетворение национальных запросов проживающих в стране кастильцев, каталонцев, басков, галисийцев. В Италии ряд автономных областей являются местом проживания укорененных национальных меньшинств, другие (например, Сицилия и Сардиния) получили особый статус в связи с экономической отсталостью.

§ 3. Федерация

Понятие. Федерация — государство сложносоставное, объединяющее несколько других государств или государственных образований. Федерацию можно уподобить двухэтажному зданию. На первом этаже располагаются входящие в федерацию государства (государственные образования), обладающие государственными атрибутами (учредительным актом высшей юридической силы, системой высших и центральных органов, территорией, государственными символами и др.), именуемые субъектами федерации. На втором этаже находится собственно федеративное государство, являющееся, таким образом, государством надстроечным.

Федеративные государства возникают двояким образом: 1) путем объединения нескольких суверенных государств в одно новое без утраты ими государственного статуса (здесь федерация возникает снизу); 2) путем придания унитарным государством статуса государственности своим первичным политико-территориальным частям с сохранением за собой государственного суверенитета (в данном случае унитарное государство само преобразует себя в федерацию, т. е. создание последней идет сверху).

Федерация и конфедерация. Федеративной форме государственного устройства близка *конфедерация* — межгосударственное объединение. Обычно говорят: федерация — это союзное государство, а конфедерация — союз государств. Как и федерация, конфедерация имеет два этажа. На первом — объединившиеся в конфедеративный союз государства, а на втором — конфедеративная надстройка в лице общеконфедеративных органов. Конфедерация отличается от федерации тем, что конфедеративная надстройка не превращается

в самостоятельное государство, не получает государственного суверенитета. Субъекты конфедерации сохраняют суверенитет, полную международную правосубъектность. К объединениям конфедеративного типа можно отнести союз Российской Федерации и Белоруссии (судя по его нормативной модели).

В конфедерациях законодательное, территориальное, управленческое верховенство остается за субъектами конфедерации. Они вправе отменять на своей территории действие актов конфедеративных органов, даже принятых в пределах их компетенции. Субъекты федерации таким правом не обладают.

Федерация и унитарное государство с автономиями. Близкой к федерации формой государственного устройства является унитарное государство с наличием законодательно-территориальных автономий. Федерация отличается от унитарного государства, включающего в свой состав законодательно-территориальные автономии, разным правовым статусом субъектов федерации и законодательно-территориальных автономий. Широкая самостоятельность автономий проистекает из воли унитарного государства, которое вправе в одностороннем порядке преобразовывать свои автономии в обычные административно-территориальные единицы или вообще упразднять территориальные образования. В федерациях государственный центр не вправе в одностороннем порядке без согласия субъектов федерации изменять не только отдельные элементы их статуса, но и вообще любые элементы их конституционного правоположения.

К федеративным относятся 28 государств. Широкое распространение федераций не случайно. Сложносоставной характер федерации как государства производен от многоэлементного состава общества, цементируемого данным государством. К такой форме организации тяготеют страны, состоящие из множества регионов, отличающихся природно-экономическими, культурными, этническими и другими условиями и в то же время заинтересованных друг в друге, прежде всего в духовно-идеологическом и экономическом планах. Федеративная форма позволяет этим странам увязать коренные интересы отдельных регионов и их совместные интересы, выражаемые федеративной надстройкой, поскольку федерация дополняет суверенитет государственного центра государственной самостоятельностью отдельных регионов. Здесь общегосударственные интересы (в идеале) не довлеют над региональными и местными интересами, потому что последние достаточно эффективно могут отстаиваться субъектами федерации и местным самоуправлением. В то же время существуют и действенные рычаги защиты общегосударственных интересов. Фе-

деративный центр сохраняет за собой законодательное, территориальное, управленческое верховенство на всей территории федерации, вправе проводить в жизнь собственные решения на территории субъектов федерации не только через органы субъектов, но и через свои органы, создаваемые и действующие в субъектах. Таким образом, федерация дает возможность соединять преимущества единого управления в масштабах всей страны с многообразием региональных особенностей субъектов федерации, реализуя принцип единства в многообразии.

§ 4. Виды федеративных государств

Федеративное устройство разных государств не совпадает. По разным признакам выделяют виды федераций.

Симметричные и асимметричные федерации. Все федерации, исходя из соотношения статуса разных субъектов федерации и их отношений с федеративным центром, принято делить на симметричные и асимметричные. Симметричными называют федерации, у которых все субъекты обладают равным правовым статусом, прежде всего в сфере взаимоотношений субъектов федерации с федеративным центром. Напротив, асимметричные федерации — это федерации с разным правовым статусом субъектов, с особенностями правоположения отдельных субъектов (групп субъектов). Как отмечал В. Е. Чиркин, симметричных федераций, даже с юридической точки зрения, не говоря уже о неодинаковой фактической роли их различных субъектов, не существует. Тем не менее различение симметричных и асимметричных федераций имеет определенное методологическое значение[1]. Разделение симметричных и асимметричных федераций показывает совпадение (несовпадение) основных, в первую очередь конституционных, прав, обязанностей субъектов федеративных государств.

Симметричная и асимметричная модели федерации также выступают определенными конечными целями, которые в их полном виде, наверное, никогда не достижимы, однако способны ориентировать политическую практику, государственное строительство и направлять их в ту или иную сторону. Скажем, во многих федерациях существует конкуренция между разными группами субъектов: одни стремятся к получению для себя особого статуса, отличного от статуса иных субъектов (отстаивают идею асимметрии), другие возражают против укрепления асимметричных начал или добиваются для себя

[1] См.: *Чиркин В. Е.* Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 151.

прав, ранее полученных иными субъектами (являются сторонниками симметричного федерализма). Таковы, например, взаимоотношения в Канаде между франкоязычным Квебеком и большинством остальных канадских провинций.

Территориальные и национально-территориальные федерации. Федеративные государства делят на территориальные и национально-территориальные исходя из этнической окраски субъектов федерации. Территориальные федерации — государства, состоящие из субъектов федерации, не являющихся национально-государственными образованиями и не имеющих особых прав, этнических по природе. К территориальной федерации относятся, например, США. Национально-территориальные федерации — государства, состоящие из национально-государственных субъектов (отражают своеобразие национального состава населения, являются способом решения национального вопроса).

В национально-государственных субъектах наряду с государственным языком федерации вводится, как правило, еще один официальный язык, являющийся национальным языком большинства местного населения данных территорий. Иногда такие языки получают также статус официального языка федеративного государства. Так, п. 2 ст. 16 Конституционного акта Канады 1982 г. провозгласил официальными языками Канады английский и французский языки, хотя франкоговорящее население из всех провинций доминирует только в Квебеке и составляет значительную долю населения провинции Нью-Брансуик[1].

Национально-территориальные федерации включают федеративные государства двух видов: одни полностью состоят из национально-государственных субъектов (таковыми были Союз ССР, Социалистическая Федеративная Республика Югославия, Чехословацкая Социалистическая Республика); другие включают в свой состав национально-государственные образования наряду с территориальными субъектами, не имеющими национальной окраски и выделяемыми на основе иных критериев: исторического, экономического, географического (Индия, Пакистан). В состав федерации, кроме того, могут входить не только субъекты федерации, но и территориальные образования, таким статусом не обладающие (федеральные округа, владения и др.). В США, например, имеется федеральный округ Колумбия, на территории которого находится столица США — Вашингтон.

---

[1] См.: Конституции зарубежных государств. М., 1996. С. 322.

Федерации с суверенными и несуверенными субъектами. Государственная самостоятельность субъектов федерации в разных федерациях различна. По этому основанию возможно выделение федераций с суверенными и с несуверенными субъектами.

Выделение федераций с суверенными субъектами принимается не всеми авторами. Так, Р. А. Мюллерсон утверждает, что субъекты федеративных государств, даже обладающие широкими полномочиями, не являются суверенными образованиями. Суверенитетом в федерации обладает только сама федерация[1]. *Государственный суверенитет* — интегральное политико-правовое свойство, выражающееся в возможности государства быть полноправным субъектом международного права и обладать *верховной властью* внутри страны. Действительно, в федерациях данным свойством обладают только они сами. Однако государственный суверенитет имеет две формы: проявляющуюся вовне и внешне скрытую. Суверенитет государства реален и в случае, если внешне оно выступает частью большего государства, ибо неполная внешняя самостоятельность, подчиненность могут быть обусловлены его свободной волей. Субъект федерации остается суверенным до тех пор, пока сохраняет за собой право *свободно в одностороннем порядке изменить наличный статус*, например восстановлением своего полного законодательно-территориального верховенства. Следовательно, государственный суверенитет — это не только полная международная правосубъектность и верховенство, но в первую очередь способность в одностороннем порядке менять свой внешний и внутренний статус, что предполагает возможность приобретения (возвращения) полной международной правосубъектности и законодательно-территориального верховенства.

Юридическим опосредованием государственного суверенитета субъектов федерации выступает их конституционное право на односторонний выход из федерации (право на *сецессию*), а также на одностороннее изменение статуса субъекта федерации на статус свободно присоединившегося государства (ассоциированного государства). *Ассоциированное государство* — государство, входящее в состав другого государства на основе двустороннего международно-правового договора между ними и сохраняющее за собой право свободного выхода. Пример ассоциированного образования — Пуэрто-Рико в составе США[2]. Субъекты федерации, обладающие одним из этих прав, должны рассматриваться как обладающие государственным сувере-

---

[1] См.: Суверенитет в государственном и международном праве: круглый стол // Сов. государство и право. 1991. № 5. С. 16.

[2] На пуэрториканском референдуме 6 ноября 2012 г. превращение Пуэрто-Рико в штат США поддержало 65% голосовавших.

нитетом. Союзные республики в составе Союза ССР обладали правом на сецессию, а значит, и государственным суверенитетом, пусть долгое время лишь де-юре. Субъекты федерации, наделенные широкой самостоятельностью, но не имеющие права на сецессию и на одностороннее провозглашение себя ассоциированными государствами, должны рассматриваться как несуверенные образования.

Конституционные и договорные федерации. Статус субъектов в конституционных и договорных федерациях различен. В конституционных федерациях основными учредительными актами выступают общегосударственные конституции (иные общегосударственные законодательные акты), а в договорных федерациях — федеративные договоры, заключаемые между субъектами федерации. Если в конституционных федерациях статус самих федеративных государств и их субъектов закладывается и изменяется федеральными органами или населением страны без учета его деления по субъектам федерации, то в договорных федерациях названные вопросы решаются субъектами федерации (их политико-государственными элитами) во взаимном договорном процессе. Во втором случае силы, отстаивающие общефедеральные интересы, остаются как бы в стороне от решения наиважнейших для государства вопросов. Поэтому даже теоретические споры о выборе между конституционным и договорным федерализмом имеют политическую подоплеку и значение. Большинство федераций в мире — конституционные федерации.

В федерации могут одновременно иметься и договор, и конституция, как это было в Союзе ССР, что иногда дает основание для выделения наряду с конституционными и договорными федерациями так называемых *конституционно-договорных* федераций. Однако не любой федеративный договор носит учредительный характер. Например, не являются учредительными договоры, заключаемые в Российской Федерации между Федерацией и ее субъектами, — они носят вспомогательный по отношению к общероссийской Конституции характер. Поэтому в конституционно-договорной федерации речь идет не о равной юридической силе и роли конституции и договора, а о наличии того и другого инструментов правового оформления федеративных связей.

Федерации интеграционные и деволюционные. В первых при сохранении особенностей субъектов федерации высока степень централизации (Мексика), во вторых преобладает тенденция все большего учета специфики субъектов федерации, расширения их прав (Бельгия), что нередко усиливает асимметричность федерации[1].

---

[1] См.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 1997. С. 166.

Иные виды. Федерации делятся на виды также в зависимости от способа распределения компетенции (предметов ведения, полномочий) между федерацией и субъектами федерации. На основе данного критерия выделяют, например, *дуалистические федерации*, в которых все имеющиеся полномочия, а также новые предметы ведения закрепляются путем их перечисления (закрытые или открытые перечни), иным образом либо за федерацией, либо за ее субъектами (Аргентина, Канада, США). В ряде федераций наряду с предметами ведения федерации и субъектов федерации выделяется еще сфера их совпадающей (совместной, конкурирующей) компетенции (Германия, Индия). Иногда данные федерации относят к моделям *кооперативного федерализма.* Однако кооперативный федерализм предполагает не только выделение совпадающей (совместной, конкурирующей) компетенции федерации и субъектов федерации, но и установление форм взаимодействия федеральных и региональных органов на общих для них направлениях деятельности (Австрия, Германия).

В некоторых федерациях полномочия в сферах законодательной и исполнительной деятельности разграничиваются (Австрия, Германия).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Можно ли территориальные единицы рассматривать как самостоятельные звенья государства?
2. Каково соотношение территориальной организации государства и организации государственного аппарата?
3. Федерация — форма объединения или разделения государств?
4. Чем отличается статус законодательно-территориальных автономий от статуса субъектов федерации?
5. Можно ли говорить о суверенитете субъектов федерации?
6. Означает ли право народа на самоопределение его право на одностороннее государственное обособление в форме создания нового государства (право на сецессию)?
7. Каково содержание права народа (этноса) на самоопределение?
8. Распространяется ли право на самоопределение на национальные, религиозные, языковые меньшинства?
9. Что отличает национальное государство от государства наднационального?
10. Составьте сравнительную таблицу признаков федеративной и унитарной форм государственного устройства.

Глава 11. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус российского государства. Воронеж, 2006; *Гончаров М. В.* Проблема равноправия субъектов РФ через призму феномена сложносоставных субъектов РФ // Российский юридический журнал. 2005. № 4; *Кокотов А. Н.* Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и их органов // Журнал российского права. 2002. № 8; *Мочалов А. Н.* Сравнительное конституционно-правовое исследование федеративных систем Российской Федерации и Австралийского Союза: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009; *Он же.* Многонациональный федерализм как конституционно-правовая категория // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3; *Нагаева С. В.* К проблеме изменения состава субъектов Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) // Юридический мир. 2003. № 5; Разговор о федерализме: ответы на вопросы «Российского юридического журнала» У. Бернхема и М. С. Саликова // Российский юридический журнал. 2008. № 1; Российский федерализм на перекрестке мнений: беседа профессора Б. С. Крылова и профессора В. В. Невинского // Российский юридический журнал. 2007. № 5; *Саликов М. С.* Конституционная модель федеративных отношений и ее законодательное развитие // Вопросы теории и практики публичной власти / отв. ред. *А. Н. Кокотов*. Екатеринбург, 2005; *Он же.* О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // Политические исследования. 1998. № 3; *Он же.* Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998; *Юсубов Э. С.* Федерализм в России и за рубежом. Томск, 2005.

§ 1. Российская Федерация — суверенное федеративное государство

Понятие. Россия — суверенное федеративное государство, чей суверенитет распространяется на всю ее территорию (ст. 1, 4 Конституции РФ). Суверенитет предполагает верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой

необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус[1].

Суверенитет России выражается в ее суверенных правах, осуществляемых ею в одностороннем порядке. К числу составляющих государственный суверенитет прав относятся: установление и изменение конституционно-законодательных основ жизнедеятельности государства и общества; выбор собственного наименования, столицы, символов и языка; учреждение собственной системы высших, центральных, иных органов государственной власти; территориальное верховенство и установление правил исчисления времени; регулирование отношений гражданства, закрепление статуса иностранцев, лиц без гражданства; обеспечение собственной экономической самостоятельности; полная международная правосубъектность.

Вместе с тем особенности содержания суверенных прав Российской Федерации и порядка их осуществления в значительной мере определяются федеративной природой государства, участием субъектов РФ в их осуществлении.

Конституция и федеральное законодательство. Российская Федерация как суверенное государство самостоятельно разрабатывает, принимает, изменяет собственную конституцию и законодательство. В принятии конституционных поправок участвуют и субъекты РФ. Так, изменения ст. 65 Конституции в части наименования субъектов РФ производятся Российской Федерацией после принятия субъектами РФ решений об изменении собственных наименований. В соответствии со ст. 136 Конституции РФ поправки к ее гл. 3—8 вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ. Однако наиболее важные положения, содержащиеся в гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ и закрепляющие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, порядок принятия конституционных поправок и пересмотра Конституции РФ, устанавливаются и изменяются исключительно самой Российской Федерацией посредством созыва Конституционного Собрания или проведения общероссийских референдумов. Субъекты РФ участвуют в данном процессе, но правом юридически значимого одобрения конституционных изменений не обладают. Так, результаты общероссийских референдумов устанавливаются не по субъектам РФ, а в целом по стране.

Российская Федерация в соответствии с собственной Конституцией принимает законы федерального уровня, а ее органы государственной власти наделены нормотворческой компетенцией.

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П.

В Российской Федерации предусмотрено право субъектов РФ принимать и изменять собственные учредительные акты (конституции и уставы) и законодательство (ст. 5, 66 и др. Конституции РФ). С учетом этого Россия как федеративное государство, обеспечивая свой государственный суверенитет, установила верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей своей территории (ст. 4, 15 Конституции РФ), означающее, что конституции (уставы) субъектов РФ, иные их законодательные акты должны соответствовать Конституции РФ и федеральному законодательству. Это общее правило знает одно исключение, предусмотренное в ч. 6 ст. 76 Конституции РФ.

Согласно п. «а» ст. 71 Конституции РФ к ведению Федерации относится наряду с принятием и изменением Конституции и федеральных законов контроль за их соблюдением. Это означает право Российской Федерации принимать необходимые и достаточные меры для приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Наименование государства. Российская Федерация как суверенное государство обладает исключительным правом на установление, изменение собственного наименования, его защиту, определение порядка использования. Причем право на установление и изменение своего наименования государство осуществляет в рамках конституционного процесса.

Наименование государства «Российская Федерация» присутствует в наименовании федеральной Конституции. Особо наименование государства оговорено в ст. 1 Конституции РФ, в которой введено двойное наименование «Российская Федерация — Россия», состоящее из равнозначных понятий. Это означает, что они могут использоваться для наименования государства, например, в его нормативных правовых актах, международных договорах как вместе через тире в соответствии с формулировкой ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, так и по отдельности. Желательно, чтобы в рамках одного и того же документа использовался один вариант наименования из трех конституционно допустимых.

В настоящее время наиболее широко используется наименование «Российская Федерация», содержащее не только историческое имя страны, но и современную форму государственного устройства. Видимо, указание на федеративное устройство уже в наименовании государства имеет целью обеспечение приоритета задач федеративного строительства. Это наименование введено с 25 декабря 1991 г. и пришло на смену прежнему наименованию — «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР)». После Октябрьской революции до принятия Конституции РСФСР 1918 г.

большевики именовали государство «Российская Советская Республика», «Российская Социалистическая Советская Республика». До этого наше государство именовалось Российской Империей.

Наименование «Российская Федерация» употребляется в официальных актах и других документах, в текстовом оформлении государственных символов, а также в названиях государственных органов, их печатях, штампах и бланках. В соответствии с п. 4 ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях» использование в наименовании некоммерческой организации официального наименования «Российская Федерация» или «Россия», а также слов, производных от этого наименования, допускается по разрешению, выдаваемому в порядке, установленном Правительством РФ[1]. Без такого разрешения названные наименования используются в наименованиях: централизованных религиозных организаций, структуры которых действовали на территории РФ на законных основаниях на протяжении не менее 50 лет на момент обращения такой религиозной организации с заявлением о государственной регистрации; некоммерческих организаций, созданных на основании федеральных законов, а также в соответствии с актами Президента РФ или Правительства РФ; общероссийских общественных объединений; структурных подразделений общероссийских общественных объединений в случае использования в наименованиях указанных структурных подразделений полного наименования такого общественного объединения; некоммерческих организаций, единственным учредителем которых является юридическое лицо, созданное на основании актов Президента РФ, актов Правительства РФ, или юридическое лицо, использующее в своем наименовании официальное наименование «Российская Федерация» или «Россия», а также слова, производные от этого наименования, в силу закона или в соответствии с разрешением, полученным в порядке, установленном Правительством РФ, в случае использования в наименованиях указанных некоммерческих организаций полного наименования учредившего их юридического лица; общероссийских и общероссийских отраслевых (межотраслевых) объединений работодателей.

Российская Федерация как федеративное государство, оставляя за субъектами РФ право самостоятельно определять и изменять свои наименования, устанавливает правила их государственной регистрации[2] и включения наименований субъектов РФ в Конституцию РФ[3].

---

[1] См. постановление Правительства РФ от 24 сентября 2010 г. № 753.

[2] См. Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов».

[3] См. ст. 137 Конституции РФ, постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П.

Столица государства. В соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 70) столицей Российской Федерации является город Москва. Столица Российской Федерации — место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств субъектов РФ, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации. Однако местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом. Так, Конституционный Суд России находится в Санкт-Петербурге. Территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы. Статус столицы установлен Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-I «О статусе столицы Российской Федерации».

Российская Федерация как федеративное государство, оставляя за субъектами РФ право самостоятельно определять свои столицы (республики) и административные центры (иные субъекты РФ), предусматривает, что присвоение им наименований и их переименование осуществляются федеральными законами по представлениям законодательных органов субъектов РФ (ч. 5 ст. 9 Федерального закона «О наименованиях географических объектов»).

Государственная символика. Российская Федерация самостоятельно и в одностороннем порядке устанавливает символы своего государственного суверенитета. В соответствии с ч. 1 ст. 70 Конституции РФ государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом. Приняты федеральные конституционные законы: от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации», от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации», от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации». В духовно-культурном смысле государственным символом страны, одной из ее исторических святынь является и ее столица.

Вместе с тем Россия как федеративное государство допускает установление субъектами РФ собственной государственной символики, оставляя за собой право ее государственной регистрации. В соответствии с Указом Президента РФ от 21 марта 1996 г. № 403 «О Государственном геральдическом регистре Российской Федерации» такой регистр создается в целях систематизации и упорядочения использования официальных символов и отличительных знаков. Его ведет Геральдический совет при Президенте РФ. В регистр, в частности, вносятся официальные символы Российской Федерации и субъ-

ектов РФ (флаги, гербы). Для регистрации своих официальных символов субъекты РФ представляют в Геральдический совет при Президенте РФ их графическое изображение (рисунок), геральдическое описание и решение, утверждающее символ в качестве официального. Выдача свидетельства о регистрации официального символа осуществляется Геральдическим советом при Президенте РФ.

Государственный язык. В качестве такового на всей территории РФ установлен русский язык (ч. 1 ст. 68 Конституции РФ, Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»). При использовании русского языка как государственного не допускается использование слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка, за исключением иностранных слов, не имеющих общеупотребительных аналогов в русском языке.

Русский язык как государственный язык Российской Федерации является естественным средством общения, способствующим взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве. При этом обязательность его использования не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации. Такой подход отражает в том числе федеративную природу Российской Федерации, ряд субъектов которой выступают в качестве национально-государственных образований, а также проживание на территории страны множества народов, национальных, языковых меньшинств, не имеющих форм собственной национальной государственности.

Российская Федерация как федеративное государство закрепила, что республики в ее составе вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). При этом все субъекты РФ вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (п. 3 ст. 3 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации»).

В Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами (п. 6 ст. 3 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации»).

Государственные органы. Пункт «г» ст. 71 Конституции РФ относит к числу собственных полномочий Российской Федерации организацию публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. На основе данного полномочия в стране создана система высших, центральных и территориальных федеральных органов государственной власти.

Российская Федерация как федеративное государство, обеспечивая свой государственный суверенитет, устанавливает общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), решая эту задачу в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), иных актах. Кроме того, Конституция РФ предусматривает, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного с субъектами РФ ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77).

Государственная территория. Территория РФ простирается от Балтийского моря на северо-западе до Японского моря на юго-востоке; от Черного моря на юго-западе до Чукотского и Берингова морей на северо-востоке. Она охватывает площадь 17 125 191 кв. км. В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территория страны включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На территории России в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом. Первый случай создания такой территории — образование федеральной территории «Сириус» за счет ее выделения на территории Краснодарского края (Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ). Согласно ч. 4 ст. 47 названного Закона словосочетания «федеральная территория «Сириус» и «муниципальное образование городской округ Сириус» используются в одном значении, если иное не предусмотрено настоящим Законом. Федеральные территории могут быть выведены из состава территории соответствующих субъектов РФ.

Следует полагать, что под внутренними водами Конституция имеет в виду лишь внутренние морские воды. Кроме того, если воздушное пространство и не входит в состав территории субъектов РФ (что однозначно из приведенной нормы не вытекает), то это пространство все равно является естественной средой осуществления полномочий их органами власти.

Это определение состава государственной территории дополняет Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации», который в качестве составляющих государственную территорию элементов называет сушу, воды, недра и воздушное пространство, очерчиваемые Государственной границей РФ — линией и проходящей по этой линии вертикальной поверхностью.

Суша — сухопутное пространство материка и (или) островов. *Воды* включают территориальное море и внутренние воды. *Территориальное море* Российской Федерации — прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отсчитываемые от линии наибольшего отлива как на материке, так и на островах или от прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки. Перечень географических координат последних с указанием их основных исходных геодезических данных утверждается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям». К *внутренним водам* относятся воды рек, озер, каналов, других водоемов, берега которых принадлежат Российской Федерации, а также определенная часть морского пространства, прилегающая к побережью государства и расположенная в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины его территориального моря. *Недра* — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. *Воздушное пространство* — воздушное пространство над территорией РФ, в том числе над внутренними водами и территориальным морем. В теории международного права верхним пределом суверенного воздушного пространства предлагается считать границу между воздушным и космическим пространством на высоте 100—110 км от уровня Мирового океана.

Вся территория России находится в ее полном ведении (п. «б» ст. 71 Конституции РФ). Поэтому она обладает исключительным правом определять правовой режим своей территории и границ. Суверенный статус Российской Федерации на своей территории имеет определенные ограничения. Так, в соответствии с международным правом иностранные торговые суда и военные корабли обладают правом

мирного прохода в территориальном море государства без захода в его внутренние морские воды или с целью прохода во внутренние воды, порты (на рейды) либо выхода из них в открытое море. Кроме того, согласно ч. 2^1 ст. 67 Конституции действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы России с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории России, а также призывы к таким действиям не допускаются. Данный запрет Конституция накладывает и на само государство. Означает ли это, что Россия не вправе в соответствии с международным договором производить обмен территориями с другими странами? Ответ на этот вопрос может потребовать толкования названного положения Конституции со стороны Конституционного Суда РФ.

Ряд суверенных прав Российская Федерация осуществляет за пределами своей государственной территории. Часть 2 ст. 67 Конституции РФ гласит, что Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в своей исключительной экономической зоне в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Континентальный шельф в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» включает морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации. Внутренней границей континентального шельфа считается внешняя граница территориального моря. Внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, то внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

Исключительная экономическая зона в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» — это морской район, находящийся за пределами территориального моря нашей страны и прилегающий к нему, с особым правовым режимом. Определение «исключительная экономическая зона» применяется также ко всем островам Российской Федерации, за исключением скал, непригодных для поддержания жизни человека или для самостоятельной хозяйственной деятельности. Внутренней границей исключительной экономической зоны является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Если ограничения суверенных прав Российской Федерации в пределах ее государственной территории исчерпывающим образом закрепляются общероссийским и международным законодательством, то применительно к континентальному шельфу и исключительной экономической зоне четко нормативно закрепляются уже сами суверенные права Российской Федерации.

К суверенным правам России в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе относятся, например: 1) поиск, разведка, разработка, промысел и сохранение живых и неживых ресурсов и управление такими ресурсами, а также иные виды деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны и континентального шельфа; 2) регулирование деятельности по разведке, разработке (промыслу) живых и неживых ресурсов и их охрана; 3) создание, эксплуатация и использование искусственных островов, установок, сооружений, а также выдача разрешений на их создание; 4) осуществление юрисдикции на искусственных островах, установках, сооружениях в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности; 5) юрисдикция в отношении морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды от загрязнения от любых источников, прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов.

Однако, осуществляя суверенные права и юрисдикцию в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, Россия не вправе препятствовать осуществлению судоходства, полетов, иных прав и свобод других государств, признаваемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Как федеративное государство Россия в сфере территориальных отношений, в частности, регулирует вопросы изменения государственных границ между субъектами РФ. Согласно Конституции РФ границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67) при утверждении такого изменения Советом Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 102).

Режим изменения границ субъектов РФ не распространяется на их первичное установление, а следовательно, такое установление не требует обязательного утверждения Советом Федерации Федерального Собрания РФ[1]. Кроме того, от изменения границ следует отличать их уточнение, также не требующее утверждения со стороны Совета Федерации, если оно направлено исключительно на детализацию описания линии прохождения границы и (или) приведение фактического прохождения границы на местности в соответствие с ее юридическим закреплением[2].

Исчисление времени. Время — физическое явление, не зависящее от воли и сознания человека. Вместе с тем оно служит основой для введения и использования людьми сравнительных мер протекания физических, психических, социальных процессов. Современное государство не может обойтись без упорядочения таких отношений. Российская Федерация самостоятельно устанавливает на своей территории правила исчисления времени, распространения информации о точном значении времени и календарной дате, часовые зоны, принимает решение о действенности международных правил исчисления времени. Правовую основу такого регулирования составляет Федеральный закон от 3 июня 2011 г. № 107-ФЗ «Об исчислении времени».

Гражданство. Одним из государственных институтов Российской Федерации является институт гражданства, закрепленный ст. 6 Конституции РФ и отнесенный к ведению Российской Федерации п. «в» ст. 71 Конституции РФ. Российская Федерация как суверенное государство в одностороннем порядке определяет круг лиц, признаваемых российскими гражданами, порядок приобретения и прекращения российского гражданства, правовое положение на своей территории иностранцев и лиц без гражданства.

Экономический суверенитет. Опорой верховной власти является ее финансово-экономическая самостоятельность. Российская Федерация имеет собственную экономическую систему, включающую

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 44-П.

[2] Об этом подробнее см.: Парламентское право Российской Федерации: учеб. пособие / отв. ред. *А. Н. Кокотов*. М., 2020. С. 272—282.

финансовую и кредитно-денежную подсистемы. На всей своей территории она обеспечивает единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддерживает конкуренцию и свободу экономической деятельности как государственных, так и негосударственных организаций (ч. 1 ст. 8, ст. 74 Конституции РФ).

К собственной компетенции Российской Федерации отнесены установление правовых основ единого рынка в стране; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, установление основ ценовой политики; учреждение федеральных экономических служб, включая федеральные банки. В Российской Федерации единой национальной денежной единицей является рубль. Введение и эмиссия других денег не допускаются, а денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ. Российская Федерация устанавливает систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов для всех уровней публичной власти в стране.

Российская Федерация самостоятельно определяет правовой режим имущества, находящегося в федеральной собственности, и управляет им через федеральные органы и организации либо через иных назначаемых ею лиц.

Международная правосубъектность. Российская Федерация обладает полной международной правосубъектностью. В ее исключительном ведении находятся внешняя политика и международные отношения, международные договоры, вопросы войны и мира. Российская Федерация вправе состоять 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 страны. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации. В настоящее время Российская Федерация является постоянным членом Совета Безопасности ООН — главного межгосударственного союза суверенных государств. В исключительном ведении Российской Федерации находятся и ее внешнеэкономические связи.

Кроме того, Российская Федерация сохраняет за собой функцию координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. Отсюда вытекает право Российской Федерации закреплять правовые основы международной деятельности субъектов РФ.

§ 2. Особенности федерации в России

Становление федерации. Россия была провозглашена федерацией 25 (12) января 1918 г. в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа[1]. Все российские конституции определяли ее государственное устройство как федеративное. Однако в советский период российское государство являлось федерацией, скорее, только по названию, реально обладая иной формой государственного устройства.

Особенностью федерации является ее двухэтажная структура и обязательное существование общефедеральной надстройки — общефедерального государства. Федеральное государство и функционирует как надстройка над первым этажом — субъектами федерации. В РСФСР автономии, именовавшиеся субъектами федерации, охватывали лишь часть территории страны. На территории административно-территориальных областей, краев РСФСР функционировала, скорее, как унитарное, а не надстроечное государство.

По своему фактическому государственному устройству РСФСР в составе Союза ССР мало отличалась от унитарной Грузии, включавшей в свой состав одну автономную область (Южную Осетию) и две автономные республики (Абхазию и Аджарию), или, скажем, от унитарных Узбекистана и Таджикистана, имевших в своем составе автономную республику (Каракалпакию) и автономную область (Горный Бадахшан) соответственно. Поэтому РСФСР де-факто выступала в качестве унитарного государства с наличием множества территориальных автономий разного типа.

После вступления в силу Федеративного договора от 31 марта 1992 г., а затем Конституции РФ 1993 г. определение России как федеративного государства было подкреплено законодательными и договорными новациями. Главные из них: изменение статуса любого субъекта РФ по взаимному согласию Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ), т. е. Российская Федерация не вправе в одностороннем порядке изменять статус субъектов РФ; наделение краев, областей, городов федерального значения статусом субъектов РФ (ч. 1 ст. 5, ст. 65), что достроило первый этаж нашей федерации.

Конституционная федерация. Несмотря на наличие Федеративного договора между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти разных групп ее субъектов, а также возможности заключения двусторонних договоров между ними, Россия по-прежнему остается конституционной фе-

[1] Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215; № 51. Ст. 582.

дерацией. После заключения Федеративного договора от 31 марта 1992 г. некоторые государствоведы утверждали, что российское государство превратилось в федерацию конституционно-договорную. Вряд ли это утверждение соответствует действительному положению дел. Федеративные договоры не носят конституционно-учредительного характера, они лишь решают задачу разграничения уже конституционно закрепленных полномочий, предметов ведения между органами государственной власти России и ее субъектов.

Федеративные договоры могут приобрести силу конституционных документов только после утверждения их в качестве таковых в рамках конституционного правотворчества. Надо отметить, что Съезд народных депутатов РФ в свое время объявил Федеративный договор от 31 марта 1992 г. составной частью российской Конституции[1]. Однако сделал он это в форме постановления (акта подзаконного), а не конституционного закона (закона об изменении конституции). Поэтому съездовская Декларация означала только присоединение договора к Конституции РФ и процедурную установку Съезда самому себе на будущее включение Федеративного договора в конституционный текст. Оправданность данной оценки подтверждает конституционная реформа осени 1993 г., в результате которой Федеративный договор не вошел в текст Конституции РФ 1993 г. Произошла только частичная содержательная конституционная рецепция его основных положений. Более того, п. 1 раздела второго Конституции РФ установил приоритет конституционных норм над нормами договоров.

Несуверенный статус субъектов РФ. Конституционный характер Российской Федерации является одним из обстоятельств, подтверждающих несуверенный статус ее субъектов. Об этом свидетельствует и отсутствие у субъектов РФ права на односторонний выход из Федерации и права на провозглашение себя государствами ассоциированного членства. Конституция РФ 1993 г., подтвердив несуверенный статус субъектов РФ, вместе с тем значительно расширила их правовые возможности по сравнению с предыдущим конституционным регулированием.

Асимметричная, национально-территориальная федерация. Российская Федерация является асимметричным государством, так как включает в свой состав субъекты с разным конституционно-правовым статусом: республики, автономную область, автономные округа, края, области, города федерального значения. Республики, автоном-

[1] См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

ную область, автономные округа объединяет их национально-территориальная специфика — они конституированы как формы реализации национального самоопределения соответствующих народов. Надо заметить, что только республики реально являются внутрироссийскими национальными государствами, а национальное своеобразие автономной области, автономных округов проявляется слабо, поскольку титульные для них народы малочисленны и тяготеют к негосударственным формам самоопределения. Остальные субъекты РФ являются территориальными государственными образованиями.

Таким образом, асимметризм Российской Федерации проистекает и из ее одновременного построения на основе принципов территориального и национально-территориального федерализма. Российская Федерация остается национально-территориальной федерацией. Насколько оправданно сохранение в государстве асимметрии национального профиля, решит жизнь.

Соотношение компетенции Российской Федерации и субъектов РФ. В России конституционно установлены перечни собственных предметов ведения Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ). Совместное ведение — сфера отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции и Федерации, и ее субъектов. Предметы собственного ведения субъектов РФ определяются по остаточному принципу (остаточная компетенция). Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). Согласно ст. 76 Конституции РФ субъекты РФ вне пределов ведения Российской Федерации вправе осуществлять собственное законодательное регулирование.

Законодательная децентрализация. В силу ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции РФ федеральные законы обладают приоритетом в сферах собственной компетенции Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, а в сфере собственной компетенции субъектов РФ при столкновении актов Федерации с актами субъектов большей юридической силой обладают нормативные правовые акты последних. Часть 6 ст. 76 Конституции РФ оговаривает меньшую юридическую силу только лишь федеральных законов, однако если данное правило адресовано федеральным законам, то оно, безусловно, распространяется и на подзаконные федеральные акты (акты палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ и Правительства РФ).

Интеграционная федерация. В 90-е гг. XX в. Российская Федерация являла собой тип деволюционной федерации, в которой все новые и новые властные полномочия постоянно перемещались из центра в регионы. Однако с 2000 г. начался обратный процесс укрепления централистских начал, что заставляет сегодня относить нашу страну к типу интеграционных федераций, строящихся сверху (от федерального центра), а не снизу (от субъектов РФ).

Одним из проявлений интеграционного федерализма в России явилось изменение в начале 2000-х гг. законодательной модели разграничения полномочий органов власти Российской Федерации и субъектов РФ в сфере совместного ведения за счет расширения здесь федеральной компетенции. Вместе с тем для России характерна цикличность процессов централизации и децентрализации в рамках федеративной организации.

§ 3. Разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения

Понятие. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в сфере совместного ведения — распределение их полномочий в сфере, очерченной в ст. 72 Конституции РФ, с помощью актов федерального законодательства, а также договоров. Законодательная основа такого разграничения установлена нормами гл. IV^1 Закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Законодательная основа разграничения. Ранее принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий на основе Конституции РФ устанавливались Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу с 8 июля 2003 г.). Согласно указанному Закону по предметам совместного ведения Российская Федерация осуществляла по общему правилу рамочное регулирование, а субъекты РФ в заданных ею пределах детально регулировали требующие этого отношения.

Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ содержит иную модель разграничения полномочий. В п. 2 его ст. 26^3 содержится конкретный перечень полномочий органов власти субъектов РФ в сфере совместного ведения, которые они осуществляют самостоятельно за счет средств

своих бюджетов, за исключением субвенций из федерального бюджета. Данный перечень можно изменять только путем внесения изменений в закрепляющий его п. 2 ст. 26^3. В то же время субъекты РФ обладают правом опережающего регулирования — до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ могут устанавливаться не указанные в п. 2 ст. 26^3 полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Первоначально такая возможность органов власти субъектов РФ была подтверждена Конституционным Судом РФ (постановления от 30 ноября 1995 г. № 16-П и от 1 февраля 1996 г. № 3-П). В его постановлении от 25 декабря 2020 г. № 49-П это право распространено на акты глав субъектов РФ, принятые с целью предотвращения распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), и аналогичные им акты.

Не перечисленные в п. 2 ст. 26^3 вопросы совместного ведения Российская Федерация вправе решать самостоятельно, осуществляя как рамочное, так и детальное регулирование. При этом такие вопросы (как и собственные полномочия Российской Федерации, указанные в ст. 71 Конституции РФ, если они не имеют природы исключительно федерального ведения) могут передаваться федеральными законами для осуществления органам власти субъектов РФ при финансировании таких вопросов по общему правилу за счет субвенций из федерального бюджета.

То есть в сфере совместного ведения Российская Федерация не только законодательно наделяет субъекты РФ конкретными полномочиями как их собственными (п. 2 ст. 26^3 Закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), но и вправе делегировать им отдельными федеральными законами иные полномочия из данной сферы, оставляя финансирование таких полномочий по общему правилу за собой.

> Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 декабря 2013 г. № 30-П указал: по смыслу ст. 40, 41, п. «в» ст. 71, п. «б», «ж», «к» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ предполагается, что если в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов установленное федеральным законом конкретное полномочие не отнесено к полномочиям органов власти субъектов РФ, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из феде-

ального бюджета), и не передано им для осуществления по общему правилу за счет субвенций из федерального бюджета, то такое полномочие принадлежит органам власти Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что в соотношении компетенции Федерации и субъектов РФ просматриваются элементы **кооперативного федерализма**. Они заключаются в возможности органов власти субъектов РФ участвовать в осуществлении полномочий органов власти Федерации (как в сфере совместного ведения, так и в сфере собственного ведения Российской Федерации), самостоятельно финансируя свою деятельность, если это участие предусмотрено федеральными законами.

Договорное разграничение. Заключение договоров о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ допускается только в том случае, если это обусловлено *экономическими, географическими и иными особенностями субъектов РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем установлено федеральным законом, разграничение полномочий*. Проект договора направляется главой (руководителем высшего исполнительного органа власти) субъекта РФ на одобрение в законодательный орган субъекта РФ. Если такое одобрение получено, то глава субъекта РФ сообщает об этом Президенту РФ. После чего договор подписывается Президентом РФ и главой субъекта РФ и в течение 10 дней после подписания направляется Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ для утверждения его федеральным законом. Договор вступает в силу со дня вступления в силу данного закона, если законом не установлено иное. Вступивший в силу договор имеет силу федерального закона. Срок действия договора о разграничении полномочий не может превышать 10 лет. Досрочное расторжение договора возможно по взаимному согласию сторон или на основании решения суда.

Наряду с договорами о разграничении полномочий в сфере совместного ведения допускается заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами власти субъектов РФ о взаимном делегировании полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Заключение соглашений о передаче конкретных полномочий возможно при условии, если их осуществление не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы всех субъектов РФ. Соглашения подписываются главой федерального органа исполнительной власти и главой субъекта РФ.

Соглашения заключаются и вступают в силу в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 924. Если иное не установлено указанным порядком, соглашение вступает в силу после его утверждения Правительством РФ.

§ 4. Временное осуществление федеральными органами власти полномочий органов власти субъектов Российской Федерации

Отдельные полномочия органов власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы власти (должностных лиц, назначаемых федеральными органами власти). Такое возложение полномочий иногда именуют *федеральным вмешательством*[1].

Оно возможно, во-первых, если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы власти субъекта РФ отсутствуют и не могут быть сформированы; во-вторых, если возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов власти субъекта РФ просроченная задолженность субъекта РФ по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном БК РФ, превышает 30% собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году.

В первом случае решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы власти принимается Президентом РФ по согласованию с Советом Федерации. При этом на федеральные органы власти не могут быть возложены полномочия органов власти субъекта РФ по принятию конституции (устава) субъекта РФ и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов власти субъекта РФ, по изменению его статуса и его границ.

Во втором случае в субъекте РФ на срок до одного года по ходатайству Правительства РФ решением Верховного Суда РФ вводится временная финансовая администрация. Она не может вводиться в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного органа субъекта РФ. В целях восстановления платежеспособности субъекта РФ временная финансовая администрация в соответствии с БК РФ принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности субъекта РФ, подготавливает проект закона субъекта РФ о внесении изменений в закон субъекта РФ о бюджете на текущий год, а также проект бюджета субъекта РФ на очередной год, представ-

---

[1] К числу мер федерального вмешательства также относят приостановление актов органов власти субъектов федерации, роспуск парламентов субъектов, приостановление полномочий глав субъектов федерации или отрешение их от должности. Все эти меры могут применяться и в России.

ляет данные законопроекты в законодательный орган субъекта РФ, а в случаях, предусмотренных БК РФ, в Правительство РФ. Временная финансовая администрация также обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта РФ и осуществляет иные полномочия, предусмотренные БК РФ.

Вышеназванные решения федеральных органов власти могут быть обжалованы в судебном порядке.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Россия — федерация договорная или конституционная?
2. Россия более органична в качестве симметричной или асимметричной федерации?
3. Как вы оцениваете идею построения России исключительно как территориальной федерации?
4. Как соотносятся законы Российской Федерации и субъектов РФ по их юридической силе?
5. Каковы полномочия России в международных делах?
6. Каково назначение государственных символов?
7. Какова природа договоров и соглашений в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов?
8. Часть 2 ст. 77 Конституции РФ говорит о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. Что означает эта конституционная формула?
9. Субъекты федерации составляют федерацию или состоят в ней?
10. Что такое федеральное вмешательство (воздействие) в дела субъектов федерации? Соответствует ли этот институт Конституции РФ?
11. Подготовьте подборку правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу разграничения полномочий между органами власти Российской Федерации и субъектов РФ.
12. Подготовьте экспертное заключение по вопросу о том, что лежит в основе нахождения Республики Крым и города федерального значения Севастополя в составе Российской Федерации: международный договор между Российской Федерацией и Республикой Крым от 18 марта 2014 г., Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» или Конституция РФ?

Литература

Авакьян С. А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 2003. № 2; *Бланкенагель А.* В поисках исчезнувших полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1; *Глигич-Золотарева М. В.* Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск, 2009; *Добрынин Н. М.* Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами // Государство и право. 1998. № 7; *Дудко И. Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики. Саранск, 2004; *Карасев А. Т., Морозова А. С.* Проблемы совершенствования федеративных отношений в России: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10; *Кокотов А. Н.* Русская нация и российская государственность. Екатеринбург, 1994; *Он же.* Статус субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2005. № 2; Конституционное право субъектов Российской Федерации / под ред. *В. А. Кряжкова*. М., 2002; *Конюхова И. А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004; *Лебедев А. Н.* Статус субъекта Российской Федерации: основы концепции, конституционная модель, практика. М., 1999; *Ливеровский А. А.* Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб., 2002; *Саликов М. С.* Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998; *Он же.* О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1; *Он же*. О регулировании процедур изменения состава Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2014. № 5; *Он же.* Федеративный строй России: понятие и содержание // Юридический вестник ДГУ. 2018. Т. 25. № 1; *Сергевнин С. Л.* Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. СПб., 1999; *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998; *Чертков А. Н.* Субъект федерации как государственно-территориальная единица // Журнал российского права. 2011. № 1; *Чиркин В. Е.* Современное федеративное государство. М., 1997.

§ 1. Эволюция статуса субъектов Российской Федерации

Как отмечалось ранее, федерация в России была провозглашена 25 января 1918 г. III Всероссийским съездом Советов в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Однако провозглашение страны федерацией имело место и ранее. Учредительное собрание России в своей короткой резолюции от 6 (18) января 1918 г. закрепило: «Именем народов, государство российское составляющих, Всероссийское Учредительное Собрание постановляет: государство российское провозглашается Российской Демократической Федеративной Республикой, объединяющей в неразрывном союзе народы и области, в установленных федеральной конституцией пределах, суверенные»[1].

Разумеется, резолюция не рассматривалась властями как имеющая юридическую силу, особенно после роспуска Учредительного собрания. Ей следует отвести роль политической декларации, провозгласившей федерацию. Документы, принятые III Съездом Советов, по своей сути также лишь закрепили идею, принципы федерализма и наметили перспективный план создания федерации. Подтверждением этому служит сама Декларация, в которой говорится: «III Всероссийский Съезд Советов ограничивается установлением коренных начал федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном Правительстве и в остальных федеральных учреждениях»[2].

Съезд тем не менее установил систему федеральных органов. В его резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики» в качестве высшего органа закреплен Всероссийский съезд Советов. В периодах между съездами верховным органом назван Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. Правительством республики должен был стать Совет Народных Комиссаров. Установления каких-либо форм представительства субъектов образующейся федерации, а также вертикального разграничения компетенций на данном этапе произведено не было. Вместо этого резолюция установила, что способ участия советских республик, отдельных областей в федеральном правительстве, областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, равно как разграничение сферы деятельности фе-

---

[1] Учредительное Собрание России. 1918: стенограмма и другие документы. М., 1991. С. 160.

[2] История Советской Конституции (в документах): 1917—1956. М., 1957. С. 104.

деральных и областных учреждений Российской Республики, определяются немедленно, по образовании областных советских республик Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и центральными исполнительными комитетами этих республик. Вместе с тем в резолюции предпринята попытка установления определенных гарантий субъектам: «Центральная Советская власть обязана следить за соблюдением основ федерации и представляет Российскую Федерацию Советов в ее целом. На центральную власть возлагается также проведение мероприятий, осуществимых лишь в общегосударственном масштабе, причем, однако, не должны быть нарушаемы права отдельных, вступивших в федерацию, областей».

Таким образом, III Съезд Советов, установив лишь самые общие контуры федеральной модели, оставил решение остальных насущных вопросов строительства федерализма, включая проблему субъектов, их правового статуса, на будущее. Тем более что собственно субъекты федерации отсутствовали. Они стали образовываться на территории государства начиная с марта 1918 г.

Исторически первой республикой, объявившей себя автономной частью России, была Советская Латвия. В Декларации о самоопределении Латвии от 24 декабря 1917 г. указывалось: «Латвийское советское правительство исходит из факта автономии Латвии по отношению к Советской России»[1]. Но вскоре последовал выход Латвии из состава России.

25 декабря 1917 г. I Всеукраинский съезд Советов объявил Украинскую Республику федеративной частью Российской Республики. И хотя ни в одном правовом акте этого периода Украина не называется автономной, отношения между ней и Россией складывались на основе автономии Украины. На ее территорию были распространены правовые акты России, важнейшие хозяйственные мероприятия проводились на Украине непосредственно российскими органами. Необходимо отметить, что все вышеописанное происходило до официального провозглашения России федерацией, и потому вряд ли справедливо считать, например, Украину частью Российской Федерации после января 1918 г. С января — февраля 1919 г. Украина уже не рассматривала себя частью РСФСР, как это провозглашалось ею ранее, а считала необходимым объединение с Россией на основе равенства.

Первой автономной республикой в составе России была Терская АССР, возникшая в начале марта 1918 г. по решению съезда народов Терской области, она просуществовала до февраля 1919 г. (до захвата

---

[1] История национально-государственного строительства в СССР (1917—1936). М., 1968. С. 77.

деникинской армией Северного Кавказа). 18 марта 1918 г. провозглашена Советская Социалистическая Республика Тавриды (Крыма). Она вскоре пала, но с перерывами существовала и в годы Гражданской войны. В это же время создаются Донская и Кубано-Черноморская республики. Первые российские республики образовывались в рамках прежних административно-территориальных единиц.

22 марта 1918 г. был опубликован декрет Наркомнаца РСФСР, которым утверждалось Положение о Татаро-Башкирской Советской Республике[1]. Названная республика так и не была создана, вместо нее несколько позднее были образованы Башкирская[2] и Татарская[3] автономные республики. 30 апреля 1918 г. была провозглашена Туркестанская Советская Федеративная Республика[4], бывшая, по существу, автономной. Слово «федеративная» здесь употреблялось в том смысле, что Туркестан объявлялся членом Российской Федерации. После окончания Гражданской войны образование Туркестанской АССР было закреплено декретом ВЦИК от 11 апреля 1921 г.[5]

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила федеративное устройство России, установила принципы федерализма, систему органов государства, порядок их формирования и полномочия. Несмотря на то что федеративные отношения в Конституции были закреплены на более высоком уровне, нежели в документах III Съезда Советов, сама Конституция не была свободна от недостатков и внутренних противоречий в регулировании названных отношений. Например, в ней, как и в документах Съезда, отсутствовало четкое определение субъектов, составляющих федерацию. Конституция РСФСР оперировала несколькими терминами: «советские национальные республики», «автономные областные союзы», «областные объединения», «областные Советские союзы».

С принятием Конституции РСФСР активизировался процесс образования автономий, причем начали складываться и новые формы автономных образований — автономные области (например, Автономная область кабардинского народа[6], Карачаево-Черкесская авто-

---

[1] Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 30. Ст. 394.

[2] Башкирская республика в отличие от всех остальных была образована по межправительственному (правительств РСФСР и Башкирии) договору от 20 марта 1919 г. 19 мая 1920 г. ее существование было закреплено декретом ВЦИК (Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета) и СНК (Совета Народных Комиссаров) РСФСР. См.: Собрание узакононений РСФСР. 1919. № 46. Ст. 441; 1920. № 45. Ст. 203.

[3] См.: Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 51. Ст. 222.

[4] См.: Съезды Советов в документах. 1918—1936. Т. 1. М., 1959. С. 254.

[5] Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 32. Ст. 173.

[6] См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 63. Ст. 457.

номная область[1], Чеченская автономная область[2]), трудовые коммуны (например, Карельская трудовая коммуна, преобразованная в автономную республику в 1923 г.[3], Трудовая коммуна немцев Поволжья, преобразованная в автономную республику в 1924 г.[4]), национальные округа (первым таким округом был Коми-Пермяцкий национальный округ, образованный в 1925 г.). Субъекты образовывались на территории государства путем их провозглашения местными органами (полномочными съездами), после чего следовало закрепление декретами высших органов государственной власти РСФСР.

Примечательный год в истории РСФСР — 1922-й. Именно в этом году создается Союз ССР, в который наряду с тремя другими республиками (Украина, Белоруссия, Закавказская Федерация) вошла Россия. С момента образования СССР и до его распада в 1991 г. вся государственно-правовая надстройка молодой федерации подпадает под опеку союзных органов (как государственных, так и партийных). Вхождение России в состав другого государства, утеря ею суверенитета затормозили ее развитие как реальной жизнеспособной федерации, особенно если принять во внимание тот политический режим, который существовал в стране. Сложная, многоуровневая система организации власти во вновь возникшем государстве отводила крайне мало места для самостоятельности субъектов РСФСР, оказавшихся в самом низу многослойной пирамиды.

В ходе Гражданской войны и интервенции некоторые автономии были отторгнуты от Советской России и прекратили существование. В послевоенное время и после образования СССР формировались новые автономии. Причем те республики, которые были образованы на основе административно-территориальных единиц, после восстановления советской власти воссозданы не были. Вместо них стали создаваться национально-государственные и национально-территориальные автономии. Шло преобразование автономных областей в автономные республики, а части последних — в союзные республики. Это фактически означало сецессию (выход из состава федерации) отдельных частей РСФСР. Например, в 1924 г. в результате так называемого национально-территориального размежевания в Средней Азии российская Туркестанская автономная республика была ликвидирована, на ее месте возник целый ряд образований, в том числе Туркменская и Узбекская (вместе с Таджикской автоном-

---

[1] См.: Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 6. Ст. 55.
[2] См.: Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 80. Ст. 1009.
[3] См.: Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 69. Ст. 668.
[4] См.: Собрание узаконений РСФСР. 1924. № 20. Ст. 199.

ной республикой в ее составе), включенные в состав Союза ССР в качестве союзных республик. В 1936 г. российские Казахская и Киргизская автономные республики преобразуются в союзные и также включаются в состав СССР. В последнем случае не было даже решения российских федеральных органов — все решил чрезвычайный VIII Съезд Советов СССР. Так же обстояло дело с изъятием такой части территории России, как Карельская автономия, в 1940 г. для образования Карело-Финской союзной республики (просуществовавшей до 1956 г.). Здесь решение принималось Верховным Советом СССР.

Конституция РСФСР 1925 г., принятая в соответствии с союзной Конституцией 1924 г., отразила статус Российского государства как члена другого федеративного союза. В ней закреплялось, что образование в РСФСР нового субъекта, преобразование автономной области в автономную республику производятся решением президиума ВЦИК либо совместным решением ВЦИК и СНК РСФСР, которое затем утверждалось Всероссийским съездом Советов. Перечисленные органы обладали правом утверждать конституции автономных республик, отменять или приостанавливать действие решений республиканских органов власти, нарушающих федеральную Конституцию, а также устанавливать границы автономий и разрешать споры между автономными республиками и между ними и другими частями федерации. В Конституции закреплялась невозможность изменения территории республик без их согласия. До 1920 г. республики имели свои национальные представительства при ВЦИК, после 1920 г. они были переданы Наркомнацу РСФСР. После его упразднения в 1924 г. учреждаются представительства автономных республик и автономных областей при Президиуме ВЦИК. Представители участвовали с совещательным голосом в центральных органах РСФСР по вопросам, касающимся соответствующей автономии. Интересен тот факт, что, несмотря на отсутствие у субъектов РСФСР отдельной палаты в общероссийском законодательном органе, они тем не менее имели гарантированное представительство в парламенте Союза ССР. Согласно ст. 15 Конституции СССР 1924 г. в одной из палат Центрального Исполнительного Комитета СССР — Совете Национальностей по пять мест отводилось каждой автономной республике и по одному — каждой автономной области.

Конституция РСФСР 1937 г., принятая в соответствии с Конституцией СССР 1936 г., кардинально не изменила статус субъектов и их взаимоотношения с центральной властью. По-прежнему представлялись на федеральное утверждение конституции автономных рес-

публик, определялись границы субъектов и их внутреннее территориальное деление, за центральными органами закреплялось право полного контроля за деятельностью автономий. Автономные республики лишились права законодательной инициативы, которым они располагали в верховных органах РСФСР ранее. В то же время утратило силу право высших федеральных органов отменять акты верховных органов республик. Представители последних стали входить в состав Президиума Верховного Совета РСФСР в качестве заместителей председателя Президиума, т. е. уже с правом решающего голоса. В Конституции появились отдельные главы о государственных органах автономий. Впервые закреплена норма о национальных округах.

Конституция РСФСР 1978 г., принятая в соответствии с Конституцией СССР 1977 г., также не привнесла каких-то радикальных сдвигов в систему как внутренних (с собственными субъектами), так и внешних (с союзным центром) федеративных отношений. Она исключила из федерального ведения утверждение конституций автономных республик; преобразовала национальные округа в автономные; ввела норму о суверенитете РСФСР; предусмотрела предметы федерального ведения — их перечень не был закрытым. В п. 16 ст. 72 закреплялось, что в ведение РСФСР входит решение других вопросов республиканского значения, это означало фактически безраздельное доминирование федеральных органов над нижестоящими. К тому же о предметах ведения субъектов говорилось лишь применительно к автономным республикам: «Автономная республика вне пределов прав Союза ССР и РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению».

В процессе образования и развития автономий в составе России выявились три их основные формы: автономная республика, автономная область и национальный округ, которые, однако, были признаны субъектами федерации в разное время. Кроме автономных образований в состав государства входили крупные административно-территориальные единицы — края и области, управляемые непосредственно из центра. Последние в качестве субъектов не признавались, более того, на них распространялись унитарные отношения. Так, по Конституции 1925 г. «Российская республика есть государство, строящееся на основе федерации национальных советских республик», т. е. субъектами считались лишь республики. Некоторые из республик непосредственно входили в краевые объединения. Например, в 1928—1936 гг. в состав краев входили Дагестанская, Мордовская, Удмуртская автономные республики.

Конституция РСФСР 1937 г. в качестве субъектов федерации признавала автономные республики и автономные области. Причем последние находились в составе краев, которые, как уже отмечалось, членами союза тогда не являлись. Конституция РСФСР 1978 г. к субъектам наряду с автономными республиками и автономными областями отнесла также и автономные (бывшие национальные) округа. Лишь Федеративный договор 1992 г. признает все составные территориальные части России субъектами Федерации. Таким образом, с этого времени членами Федерации считаются республики, автономная область, автономные округа, края, области и города федерального значения.

Крайне насыщенным для развития федеративных отношений, как, впрочем, и для эволюции всей системы общественных отношений России, явился период с конца 1980-х гг. до принятия новой Конституции РФ 1993 г. Он был обусловлен начавшимися крупномасштабными реформами, нацеленными на слом тоталитарного режима, отказ от социалистической модели общественного развития, внедрение подлинно демократических принципов. С 1989 по 1992 г. в социалистическую Конституцию вносятся поправки, кардинально изменившие весь государственный строй.

Сформированный на основе свободных выборов Съезд народных депутатов — новый высший орган законодательной власти государства принял 12 июня 1990 г. Декларацию о государственном суверенитете РСФСР[1]. Хотя в Декларации все еще указывалось на намерение России пребывать в составе «обновленного» Союза ССР, все остальные ее положения не оставляют сомнения в том, что Съезд полон решимости добиваться отнюдь не мнимого суверенитета, а полной государственной независимости. Об этом свидетельствуют, в частности, такие положения Декларации, которые провозглашают суверенитет в качестве «естественного и необходимого условия существования государственности России», устанавливают верховенство российской Конституции и законов на всей ее территории и право РСФСР приостанавливать действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, закрепляют «исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России» и др. Среди других важных положений Декларации стоит отметить признанную Съездом «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР», а также признание принципа разделения властей в каче-

[1] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

стве «важнейшего принципа функционирования РСФСР как правового государства».

«Парад суверенитетов» захватил не только союзные республики, но и автономные образования в составе России. Последние стали ставить вопросы о повышении уровня своего правового статуса, существенном расширении своих полномочий, государственном суверенитете. В 1990—1991 гг. большинство российских автономных республик провозгласили статус суверенных государств, четыре из пяти существовавших тогда автономных областей приняли решение о преобразовании в суверенные республики в составе России. В общественном мнении некоторых автономий возникли сепаратистские настроения и требования выхода из состава федерации (Татарстан, Чечня и др.).

Своеобразными катализаторами развития общей ситуации в стране явились два события, наложившие отпечаток на всю дальнейшую историю государства. Речь идет о подавлении августовского путча 1991 г. и распаде Союза ССР.

Поправками в Конституцию РСФСР, принятыми Съездом в 1991 и 1992 гг., из официального названия страны и республик были исключены определения «советская», «социалистическая», а из названия республик, кроме того, и определение «автономная»[1]. Последние получили в Конституции России официальное наименование «республики в составе Российской Федерации». Страна стала именоваться «Российская Федерация — Россия»[2].

Четыре автономные области — Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская — получили статус республик в составе Российской Федерации. Изменения их статуса были произведены федеральными законами[3].

1 марта 1992 г. был заключен Федеративный договор, разграничивший предметы ведения и полномочия органов государственной власти Федерации и ее субъектов, а также признавший в качестве субъектов РФ края, области и города Москву и Санкт-Петербург. 10 апреля 1992 г. Федеративный договор был включен в федеральную Конституцию в качестве приложения[4]. 4 июня 1992 г. Верховный Совет РФ образовал Ингушскую Республику, выделив ее из состава Чечено-Ингушетии[5]. 18 марта 2014 г. в соответствии с между-

---

[1] См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.
[2] См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 20. Ст. 1084.
[3] См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930, 932, 933.
[4] См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 17. Ст. 898.
[5] См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 24. Ст. 1307.

народным договором между Российской Федерацией и Республикой Крым от 18 марта 2014 г. в состав Российской Федерации были включены два новых субъекта — Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

§ 2. Признаки субъектов Российской Федерации

Статус субъектов РФ включает в себя следующую совокупность признаков.

1. Субъекты РФ самостоятельно разрабатывают и принимают свои конституции (уставы). Утверждения этих учредительных документов со стороны федеральных органов не требуется. Статус субъектов определяется не только собственным конституционным законодательством, но и федеральным конституционным законодательством. Причем конституции (уставы) субъектов не должны противоречить Конституции РФ. Конституционный Суд РФ наделен правом признавать недействительными положения региональных конституций (уставов) в случае обнаружения противоречий между ними, с одной стороны, и федеральной Конституцией, с другой стороны.

Статус того или иного субъекта РФ может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и соответствующего субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ).

2. Субъекты РФ самостоятельно устанавливают собственное наименование. В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15 по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ новое наименование субъекта должно быть внесено в Конституцию РФ указом Президента РФ. В ст. 65 Конституции РФ были включены следующие новые наименования: Республика Ингушетия (старое наименование — Ингушская Республика), Республика Северная Осетия — Алания (старое наименование — Республика Северная Осетия), Республика Калмыкия (старое наименование — Республика Калмыкия — Хальм Тангч), Чувашская Республика — Чувашия (старое наименование — Чувашская Республика — Чаваш республики), Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (старое наименование — Ханты-Мансийский автономный округ).

3. Субъекты РФ являются самоуправляющимися территориями. В пределах своих полномочий их органы власти самостоятельно реализуют государственную власть на своей территории, обеспечивают ее экономическое и социальное развитие. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние осуществ-

ляют правовое регулирование и управление вместе с федеральными органами власти. Все проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с региональными органами власти. Субъекты РФ также принимают участие в реализации федеральных предметов ведения, так как они соответствующим образом представлены в Федеральном Собрании. Каждый субъект РФ в лице его законодательного органа обладает правом законодательной инициативы в парламенте России.

4. Территория субъектов РФ является составной частью Российского государства. В то же время территории субъектов неприкосновенны и могут быть изменены только с их согласия.

5. Субъекты РФ самостоятельно разрабатывают и принимают собственные законы и иные нормативные акты в пределах своих полномочий. В соответствии со ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В случае такого противоречия действует федеральный закон. В то же время в случае противоречия между федеральным законом и нормативным актом субъекта, принятым по предметам ведения субъекта РФ, действует нормативный акт субъекта РФ.

6. Интересы субъектов РФ представлены на федеральном уровне. В частности, от них избираются депутаты в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. В Совет Федерации Федерального Собрания РФ каждый регион направляет двух представителей. Высшие должностные лица субъектов входят в Государственный Совет РФ.

Для учета региональных интересов при Правительстве РФ могут учреждаться их представительства. Например, функционируют представительства Брянской, Магаданской, Тульской, Самарской, Ивановской областей[1].

В свою очередь, в самих субъектах в соответствии с ч. 1 ст. 78 Конституции РФ предусматривается возможность создания территориальных органов и назначения соответствующих должностных лиц федеральными органами исполнительной власти для осуществления ими своих полномочий.

Президент РФ имеет своих полномочных представителей в федеральных округах, объединяющих несколько субъектов РФ.

7. Субъекты РФ самостоятельно устанавливают и формируют собственную систему органов законодательной, исполнительной, судеб-

[1] См.: СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 223; № 7. Ст. 574; № 14. Ст. 1257; № 29. Ст. 2846; № 44. Ст. 4215.

ной власти. Есть лишь один ограничитель этой самостоятельности, а именно соответствие региональных актов, устанавливающих такую систему, основам конституционного строя Российской Федерации, а также принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом.

8. Субъекты РФ обладают ограниченной международной правосубъектностью. Это означает, что они в пределах полномочий, предоставленных им федеральной Конституцией, федеральным законодательством и договорами, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. С согласия Правительства РФ субъекты РФ вправе осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

В соответствии с Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» российские регионы имеют право на ведение переговоров с указанными иностранными партнерами, а также на заключение с ними соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Эти соглашения не могут содержать положения, противоречащие Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному законодательству, договорам между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий, а также положения, ущемляющим законные интересы другого субъекта РФ. Необходимо иметь в виду, что соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта РФ, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами.

Субъекты РФ в целях реализации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей по согласованию с Министерством иностранных дел РФ вправе открывать свои представительства за пределами Российской Федерации, а также давать разрешение на открытие на территории данного субъекта представительств субъектов иностранных федеративных государств и административно-территориальных образований иностранных государств.

Они не обладают статусом дипломатических представительств, на них не могут быть возложены консульские или дипломатические функции. Работники указанных представительств не пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ отнесена к предметам совместного ведения. Она возлагается на федеральные органы исполнительной власти в порядке, устанавливаемом Президентом РФ по предложению Правительства РФ. Федеральные органы государственной власти также оказывают региональным государственным органам необходимую правовую и экспертно-консультативную помощь в развитии международных и внешнеэкономических связей, в организации и ведении переговоров, в выработке текстов соглашений, в их выполнении, а также обеспечивают защиту прав и законных интересов субъектов в иностранных государствах.

9. Субъекты РФ имеют собственную символику: герб, гимн, флаг, а также столицу или административный центр.

Так, в Законе Свердловской области от 14 апреля 1997 г. № 19-ОЗ «О гербе и флаге Свердловской области» закрепляется, что герб и флаг являются символами Свердловской области как субъекта РФ. Свердловская область имеет полный герб Свердловской области и малый герб Свердловской области.

Полный герб Свердловской области представляет собой червленый щит с серебряным восстающим соболем, держащим передними лапами золотую стрелу, положенную в столб оперением вверх. Щит увенчан золотой императорской короной. Щит поддерживают золотые грифоны, держащие поставленные в столб по сторонам щита знамена в цвет флага Свердловской области с золотыми древками, бахромой, навершиями и подтоками, стоящие на подножии из золотых кедровых ветвей, перевитых червленой лентой с золотыми каймами, на которой серебряными буквами начертан девиз «ОПОРНЫЙ КРАЙ ДЕРЖАВЫ».

Малый герб Свердловской области представляет собой червленый щит с серебряным восстающим соболем, держащим передними лапами золотую стрелу, положенную в столб оперением вверх. Щит увенчан золотой императорской короной.

Флаг Свердловской области представляет собой прямоугольное полотнище с соотношением высоты к длине 2 : 3, состоящее из четырех горизонтальных полос, сверху вниз — белого (шириной в 7/20 от высоты полотнища), синего (шириной в 9/20 от высоты полотнища), белого (шириной в 1/20 от высоты полотнища) и зеленого (шириной в 3/20 от высоты полотнища) цветов.

10. Субъекты РФ не обладают правом сецессии (одностороннего выхода из состава Российской Федерации). Действующая Конституту-

ция РФ не фиксирует такого права за субъектами. Между тем первая российская Конституция 1918 г. косвенно признавала такое право. В ее ст. 49 устанавливалось право Всероссийского съезда Советов и ВЦИК на принятие в состав РСФСР новых сочленов Советской Республики и признание выхода из Российской Федерации отдельных ее частей. В конституциях Союза ССР, в состав которого с 1922 по 1991 г. входила Россия, право на выход традиционно закреплялось, хотя оно не было дополнено механизмом реализации. Например, в Конституции СССР 1977 г. в ст. 72 устанавливалось: «За каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР».

11. Субъекты РФ равноправны. Статья 5 Конституции РФ дает структурную характеристику Российской Федерации и устанавливает принцип равноправия ее субъектов. Равноправие не следует смешивать с равенством субъектов. Наличие множества различий исторического, экономического, географического и другого плана не позволяет говорить о фактическом равенстве всех субъектов РФ. Конституция же закрепляет равноправие, что означает обладание российскими регионами конституционно-правовым статусом субъекта РФ, в который включается право иметь конституцию или устав, законодательство, свою территорию, собственные органы государственной власти, представительство в Федеральном Собрании, собственную и совместную с федеральными органами власти компетенцию и т. п. Равноправие также означает, что все субъекты РФ в равной мере пользуются гарантиями, предоставляемыми им со стороны федерального центра в соответствии с Конституцией РФ. К числу таких гарантий можно отнести: обеспечение обороны, безопасности, защиты внешних границ субъектов РФ; невозможность изменения территории субъектов РФ без их согласия; неправомочность федеральных органов власти принимать нормативные правовые акты по предметам ведения субъектов РФ; закрепление за субъектами РФ таких прав, как право утверждать поправки в федеральную Конституцию, право законодательной инициативы в федеральном парламенте, право обращения в федеральный Конституционный Суд и др.

Принцип равноправия субъектов РФ закреплен на конституционном уровне впервые, что представляется крайне важным для гармоничного развития федеративных отношений.

Показательным с точки зрения утверждения конституционного принципа равноправия всех субъектов РФ является решение Конституционного Суда РФ по «делу о дорожных фондах». Заявители — города федерального значения Москва и Санкт-Петербург — оспаривали два положения Закона РФ от 18 октября 1991 г. № 1759-I «О дорожных фондах в Российской Федерации», а именно: о невключении данных городов в

перечень субъектов РФ, имеющих территориальные дорожные фонды, и зачислении в эти фонды соответствующих налогов. Суд признал эти положения неконституционными частично. Суд указал, что согласно Конституции РФ (ч. 1 и 4 ст. 5, ч. 3 ст. 71, ст. 72, 73, 75) все составляющие Российское государство республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа являются равноправными субъектами РФ. Причем специально оговаривается, что во взаимоотношениях с федеральными органами власти все они равноправны между собой. Это выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов власти со всеми субъектами федерации.

Федеральный законодатель и в сфере своей компетенции не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов РФ, без учета конституционных основ федеративного устройства. Тем более недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов РФ.

Не включив Москву и Санкт-Петербург в перечень субъектов РФ, имеющих территориальные дорожные фонды, законодатель имел в виду, что создание таких фондов в Москве и Санкт-Петербурге не предусматривается. Такой подход нарушает конституционный принцип равноправия субъектов РФ.

Применительно к рассматриваемой ситуации равноправие субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами власти должно означать, что Федерация не может отказать кому-либо из них как в праве создавать территориальные дорожные фонды, так и в возможности формировать их за счет одинаковых для всех источников.

Таким образом, оспариваемые нормы, поскольку в соответствии с ними Москва и Санкт-Петербург не включены в перечень субъектов РФ, имеющих территориальные дорожные фонды, а также поскольку для них установлен принципиально иной в сравнении с другими субъектами РФ порядок финансирования затрат на содержание и развитие дорог общего пользования, противоречат ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ.

Федеральный законодатель вправе дифференцированно распределять поступления от дорожных налогов, подлежащих зачислению в Федеральный и территориальные дорожные фонды, не ограничивая при этом право субъекта Федерации создавать собственные территориальные дорожные фонды за счет единых для всех налоговых источников. Осуществляемое на территории РФ выравнивание в сфере развития сети автомобильных дорог общего пользования достигается путем перераспределения средств, поступающих от субъектов-доноров, в пользу экономически более слабых субъектов Федерации. Однако в силу конституционного принципа равноправия субъектов РФ в основу такого перераспределения должны быть положены единые критерии[1].

---

[1] ВКС РФ. 1996. № 4.

12. Субъекты РФ — несуверенные государственные образования. Сувереном выступает сама Федерация в целом, тогда как составные ее части располагают определенной степенью самостоятельности в сферах, очерченных федеральной Конституцией. Эта самостоятельность, однако, не перерастает в суверенитет субъектов РФ.

Это нашло подтверждение в постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П, в котором на предмет конституционности, в частности, проверялись положения Конституции Республики Алтай. В этом решении Суд отметил, что Конституция РФ не допускает иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации.

Суверенитет Российской Федерации в силу ее Конституции исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов.

Содержащееся в Конституции РФ решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Федерации в целом.

Приведенные выше признаки присущи всем субъектам РФ.

§ 3. Особенности отдельных видов субъектов Российской Федерации

В силу множественности и разнородности субъектов РФ отдельные их виды обладают рядом особенностей, которые отличают их от остальных регионов.

Республики в составе Российской Федерации. Республики в составе Федерации выступают в качестве государств. Такая дефиниция используется как федеральной Конституцией (ст. 5), так и республиканскими конституциями. Отсюда отличительные признаки, свойственные лишь данной категории российских регионов.

Республики принимают конституции, тогда как остальные субъекты принимают уставы. Причем Конституция РФ не регламентирует порядок принятия республиканских конституций (т. е. они могут быть приняты на референдуме, республиканским парламентом, специально учрежденным органом и т. д.), в то время как остальные субъекты должны принимать собственные уставы только посредством своих законодательных (представительных) органов (ч. 2 ст. 66

Конституции РФ). И республиканские конституции, и уставы иных регионов выступают в качестве основных законов соответствующих субъектов РФ, в силу чего они находятся на одном уровне как по своему функциональному назначению, так и по юридической силе в рамках собственных правовых систем.

Республики вправе устанавливать свои государственные языки. Например, в Республике Крым установлены три государственных языка: русский, украинский и крымско-татарский. В то же время в соответствии с Законом РФ «О языках народов Российской Федерации» алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами. Приведенные нормы признаны не противоречащими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П. Государственные языки республик употребляются в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). Другие субъекты РФ, построенные по национально-этническому принципу (автономная область, автономные округа), таким правом не обладают.

Наличие конституций служит основанием для формирования в республиках собственных конституционных судов. Другие субъекты РФ вправе учреждать уставные суды. Оба вида судебных органов выполняют однотипные функции, и поэтому различия в их наименованиях не являются решающими.

Исторически республикам свойствен институт президентства. Высшими должностными лицами остальных субъектов РФ, как правило, являются губернаторы. В то же время в Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ 28 декабря 2010 г. были внесены изменения, согласно которым наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ не может содержать слова и словосочетания, составляющие наименование должности главы государства — Президента РФ. Законом был установлен переходный период, в течение которого конституции (уставы) субъектов РФ должны были быть приведены в соответствие с ним. Следовательно, по истечении названного срока высшие должностные лица республик не должны именоваться президентами. Новым наименованием должности высшего должностного лица является «глава республики».

В качестве атрибутивного признака государства можно расценивать наличие у республик столиц, тогда как остальные субъекты имеют административные центры. Правовой статус как столиц, так и административных центров устанавливается законами соответствующих субъектов РФ.

Особенности российских республик не должны создавать впечатление исключительности данного вида субъектов по отношению к другим. Главным принципом современного российского федерализма является принцип равноправия всех субъектов РФ, который, допуская наличие определенных особенностей того или иного вида субъектов федеративного объединения, категорически не допускает превалирования одних над другими. Конституционный Суд РФ в решении по делу «о республиканском суверенитете» подчеркнул, что используемое в Конституции РФ понятие «республика (государство)» не означает признание государственного суверенитета этих субъектов, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера[1].

Автономная область, автономные округа в составе Российской Федерации. Это национально-государственные образования, отличающиеся особым национальным составом и бытом населения. Если автономная область учреждалась как универсальная форма автономии, применяемая в любой части Федерации (Поволжье, Северный Кавказ, Дальний Восток), то автономный округ (до 1977 г. — национальный округ) рассматривался как форма национальной государственности малочисленных народов и этнических групп Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В условиях конституционного закрепления принципа равноправия всех субъектов РФ сохранение в наименовании данных субъектов термина «автономный» не представляется логичным.

Статус всех субъектов РФ, как известно, определяется федеральной Конституцией и в зависимости от вида субъекта — его конституцией или уставом. Однако согласно Конституции РФ статус автономной области и автономного округа, кроме того, может быть регламентирован федеральным законом о них. Такой закон может быть принят по представлению законодательных и исполнительных органов названных субъектов (ч. 3 ст. 66).

Действующая Конституция РФ права автономного округа на выход из состава области не предусматривает, закрепляя лишь возмож-

[1] См.: ВКС РФ. 2000. № 5.

ность договорного решения вопросов, представляющих взаимный интерес.

В соответствии с Законом РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» все автономные области были выведены из состава краев и включены в Российскую Федерацию непосредственно. На сегодняшний день единственная автономная область (Еврейская), а также Чукотский автономный округ входят в Российскую Федерацию непосредственно. Ненецкий автономный округ входит в Архангельскую область, а Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра входят в Тюменскую область

Края, области в составе Российской Федерации. Как уже отмечалось, некоторые российские регионы являются сложносоставными, т. е. включают в свой состав другие субъекты — автономные округа. В условиях закрепления равноправия необходимы определенные юридические формы регулирования статуса таких субъектов, их взаимоотношений, разрешения возможных споров и т. п. Конституция РФ в качестве таких форм называет внутренние договоры между органами государственной власти этих субъектов.

Предыдущая российская Конституция предусматривала для автономных округов и автономных областей возможность самостоятельного решения вопроса о том, находиться ли им в составе края, области или входить в Российскую Федерацию непосредственно. Тогда правом выхода из состава области воспользовался лишь один автономный округ — Чукотский, что было закреплено Законом РФ от 17 июня 1992 г. № 3056-I «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации». Конституционность этого Закона была проверена Конституционным Судом РФ. Суд пришел к выводу, что выход Чукотского автономного округа из состава Магаданской области и непосредственное его вхождение в состав Федерации не влияют на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации, а также на конституционно-правовой статус автономного округа. Закон был признан конституционным[1].

В составе Российской Федерации имеются две области, которые отделены от основной части территории государства. Сахалинская область отделена от материковой части России Татарским проливом. Калининградская область отделена территорией иностранных государств. Естественно, последняя область имеет гораздо больше особенностей по сравнению со всеми остальными регионами Россий-

[1] См.: ВКС РФ. 1994. № 2—3.

ской Федерации. С учетом этого федеральный законодатель предусмотрел создание особой экономической зоны в Калининградской области.

Города федерального значения в составе Российской Федерации. Города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) отличаются от всех остальных членов Федерации тем, что они сочетают в себе одновременно статус субъекта РФ и статус населенного пункта — города. Остальные субъекты, являясь территориальными единицами, напротив, включают в свой состав города, иные населенные пункты и т. д. Наконец, статус Москвы заключает в себе по меньшей мере четыре правовых аспекта. Москва выступает в качестве: 1) населенного пункта — города; 2) субъекта РФ — города федерального значения; 3) административного центра другого субъекта — Московской области; 4) столицы Российской Федерации. Статус столицы согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 70) устанавливается федеральным законом.

§ 4. Классификация субъектов Российской Федерации

На данный момент в состав Российской Федерации входит 85 субъектов: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа. Дифференцировать субъекты Федерации можно по различным основаниям. В отличие от федераций, построенных по чисто территориальному принципу (США, ФРГ, Австралия и др.), Российская Федерация включает в свой состав как территориальные (края, области, города федерального значения), так и национальные (республики, автономная область, автономные округа) субъекты. Причем национальный принцип был превалирующим с момента провозглашения Федерации до недавнего времени, поэтому национальный критерий в разных своих ипостасях присутствует при группировании российских регионов гораздо больше. С включением в число членов федеративного объединения крупных административно-территориальных единиц (краев, областей, городов федерального значения) национальный принцип был дополнен территориальным.

Национальные республики, кроме того, можно поделить **по способу образования** на: 1) непосредственно учрежденные в качестве республик (например, Башкирская, Татарская, Дагестанская, Бурятская и Якутская республики); 2) трансформированные из других автономных единиц (например, Карельская Республика была преобразована из Карельской Трудовой Коммуны, Чувашская, Удмуртская, Марий-

ская и другие республики были преобразованы из автономных областей[1]); 3) выделенные из состава других республик (Ингушская Республика выделилась из состава Чечено-Ингушской Республики в 1992 г.[2]).

Национальный критерий позволяет дифференцировать республики, автономную область и автономные округа по двум основаниям.

1. По **национальному составу населения** названные субъекты можно разделить на следующие три группы: 1) субъекты, где коренная нация составляет *абсолютное большинство*, т. е. более 50% по сравнению со всем населением (например, по результатам переписи 2010 г. в Республике Тыва коренная нация составляет 82,0%, в Республике Ингушетия — 94,1%, в Чеченской Республике — 95,3%); 2) субъекты, где коренная нация имеет *относительное большинство*, т. е. большинство по сравнению с каждой другой национальностью в данном субъекте (например, в Республике Саха (Якутия) основные национальные общности в населении составляют: русские — 37,8%, украинцы — 2,2%, эвенки — 2,2% и т. д., якуты же составляют 49,9%, что больше каждой из перечисленных выше национальных групп); 3) субъекты, где коренная нация составляет *меньшинство*: Республика Хакасия (12,1%), Республика Карелия (7,4%), Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (1,3%), Еврейская автономная область (1%) и др.

2. По числу **преобладающих наций** (по численности) в национальной структуре республик и автономий можно выделить следующие три группы:

1) субъекты *с преобладанием одной нации*; эта нация может быть как титульной, т. е. давшей наименование субъекту (например, Чувашская Республика — 67,7%), так и не титульной (например, в Карелии русские составляют 82,2%, в Хакасии — 81,7%);

2) субъекты *с преобладанием двух наций* (Республика Татарстан: татары — 53,2%, русские — 39,7%; Республика Марий Эл: марийцы — 43,9%, русские — 47,4%; Республика Алтай: алтайцы — 33,9%, русские — 56,6%; Республика Бурятия: буряты — 30,0%, русские — 66,1%). Двойное название некоторых национальных субъектов — по названию двух коренных наций — не дает оснований для отнесения их в данную группу, так как анализ реальной национальной структуры этих субъектов показывает, что две титульные нации в них не занимают превалирующего положения (так, в Кабардино-Балкарской Республике можно выделить три основные национальные группы:

---

[1] Последние преобразования автономных областей в республики, как уже отмечалось, имели место в 1991 г.

[2] См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 24. Ст. 1307.

кабардинцы — 57,2%, русские — 22,5% и балкарцы — 12,7%; в Карачаево-Черкесской Республике — также три группы: карачаевцы — 41,0%, русские — 31,6% и черкесы — 11,9%), поэтому указанные субъекты следует относить в следующую группу;

3) *многонациональные субъекты* — Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан и др. Особняком стоит Республика Крым, которую также можно отнести к разряду многонациональных субъектов, где проживают представители многих национальностей: русские (60%), украинцы (24%), крымские татары (12%), белорусы (1,5%). Однако в отличие от остальных республик ее название не связано с какой-либо нацией (нациями), а основывается на географическом наименовании полуострова.

Российские регионы можно сгруппировать по **географическому признаку**: континентальные, или материковые, субъекты РФ (основная часть регионов) и отделенные от основной части государства субъекты РФ (Калининградская и Сахалинская области).

Субъекты РФ также можно дифференцировать по **количественным показателям** (размер территории, количество населения). К крупным (по размеру территории) регионам относятся Красноярский край, Тюменская область, Республика Саха (Якутия) и др. Например, территория последней составляет 3 083 523 кв. км. К числу компактных по территории субъектов относятся, например, республики Адыгея, Северная Осетия — Алания, Ингушетия (территория последней составляет всего 3628 кв. км).

По **численности населения** российские регионы подразделяются на многонаселенные (Москва, Свердловская область, Республика Татарстан и др.) и малонаселенные (Ненецкий автономный округ, Республика Тыва и др.). Например, население Москвы составляет более 12 млн человек, тогда как население Ненецкого автономного округа — немногим более 44 тыс. человек.

По **внутренней структурной организации** возможно деление субъектов на сложносоставные и обычные. Такая дифференциация свойственна только российскому федерализму. К сложносоставным субъектам, включающим в свой состав иные субъекты — автономные округа, относятся Архангельская и Тюменская области. Все остальные субъекты можно считать обычными, т. е. не включающими в свой состав каких-либо государственных образований.

Социально-экономические индикаторы позволяют ранжировать российские регионы на различные группы на основе комплексного анализа целого ряда показателей. Так, Рейтинговое агентство

РИА Рейтинг, используя данные Росстата, Минфина и Федерального казначейства, ежегодно готовит рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ на основе агрегирования различных показателей, характеризующих важнейшие факторы, определяющие экономическое положение регионов. Позиция субъекта РФ по уровню социально-экономического развития характеризуется местом в интегральном рейтинге. Первые 10 строчек данного рейтинга занимают Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Московская область, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская область, Тюменская область, Краснодарский край, Ленинградская область. Последние 10 мест в данном рейтинге занимают Камчатский край, Курганская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Чукотский автономный округ, Республика Ингушетия, Республика Алтай, Еврейская автономная область, Республика Тыва[1].

§ 5. Изменение состава субъектов Российской Федерации

Конституция РФ в ч. 1 ст. 137 предусматривает две возможности изменения состава субъектов РФ: принятие нового субъекта в состав Российской Федерации и образование в ее составе нового субъекта[2]. Процедура изменения состава субъектов регламентируется Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». В соответствии с ним при принятии в Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы ее фе-

[1] Рейтинг социально-экономического положения регионов — 2019. URL: https://riarating.ru/infografika/20190604/630126280.html. 2020 год не является релевантным для сравнения субъектов по социально-экономическим показателям из-за массированных мер, предпринятых в связи с борьбой с пандемией. Так, в 2020 г. выросло количество регионов с дефицитом консолидированных (т. е. вместе с муниципалитетами) бюджетов. 2020 г. закончили с дефицитом 57 субъектов, а в 2019 г. их было 36. Суммарный дефицит дефицитных субъектов составил 730 млрд руб., а годом ранее он составлял 233 млрд руб. Рост расходов был обусловлен в основном по статьям, связанным со здравоохранением и социальной поддержкой. Федеральный бюджет поддержал регионы, выделив им более чем в полтора раза больше трансфертов. Совокупные безвозмездные поступления (от федерального бюджета и организаций) выросли в 1,6 раза. См.: Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2020 году // Российская газета. 2021. 12 марта.

[2] Указанная конституционная норма предусматривает также возможность изменения статуса субъекта, однако соответствующий закон не принят.

дерaтивного устройства, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов, их социально-экономические возможности.

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта. Эта процедура предусматривает присоединение к Федерации иностранного государства или его части. Согласно названному Закону расширение Федерации за счет принятия нового субъекта осуществляется в рамках последовательно сменяющих друг друга стадий на основе принципа взаимного согласия и в соответствии с международным договором.

В случае принятия в Федерацию в качестве нового субъекта целого иностранного государства ему предоставляется статус республики, хотя международным договором может быть предусмотрено предоставление новому субъекту иного статуса, например статуса края или области. В случае принятия в Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту в соответствии с международным договором предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа.

Инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и о заключении международного договора является данное иностранное государство. Президент РФ после поступления такого предложения должен уведомить о нем палаты Федерального Собрания РФ, Правительство РФ и при необходимости провести с ними соответствующие консультации.

Международным договором могут быть урегулированы следующие вопросы: наименование и статус нового субъекта РФ; порядок приобретения российского гражданства гражданами иностранного государства и распространения на них в полном объеме правового статуса гражданина России; правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов; действие законодательства Российской Федерации на территории нового ее субъекта; функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта. Кроме того, международным договором может устанавливаться переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему ее органов. При этом предусмотрена процедура проверки Конституционным Су-

дом РФ соответствия данного международного договора федеральной Конституции.

Если международный договор признается конституционным, он вносится в Государственную Думу на ратификацию. Одновременно с ним вносится проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта, который должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, а также сроки переходного периода. После принятия федерального закона о ратификации международного договора и федерального конституционного закона о принятии нового субъекта вносятся изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, определяющую состав Российской Федерации. Примером принятия в состав Российской Федерации иностранного государства могут служить Республика Крым и город Севастополь. После принятия Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя и признания Российской Федерацией Республики Крым, в которой город Севастополь имеет особый статус, учитывая волеизъявление народов Крыма на общекрымском референдуме 16 марта 2014 г., был заключен международный договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, который был ратифицирован парламентом и признан Конституционным Судом РФ соответствующим Конституции РФ[1]. 21 марта 2014 г. был принят Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе новых субъектов Российской Федерации — Республики Крым и города федерального значения Севастополя», на основе которого в ст. 65 Конституции РФ внесены соответствующие изменения.

Образование в Российской Федерации нового субъекта. Эта процедура предусматривает изменение состава субъектов РФ в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов. Между тем Конституция РФ в ч. 1 ст. 137 не лимитирует возможность образования нового субъекта только посредством объединения. Образование нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов, территории которых объединяются. Инициатива образования нового субъекта принадлежит субъектам РФ, на территориях которых он образуется. Предложение об образовании нового субъекта направляется Президенту РФ, который уведомляет о нем палаты Федерального Собрания РФ, Правительство РФ

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 г. № 6-П.

и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации. Данное предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Федерации нового субъекта, а также содержать ряд сопроводительных материалов, включающих: предложения о правопреемстве нового субъекта в вопросах собственности заинтересованных субъектов, в отношениях с органами государственной власти Федерации, другими субъектами; предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием нового субъекта; сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов и др.

Вопрос об образовании нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов и должен получить одобрение во всех субъектах, где проводится референдум. После получения официальных данных о результатах референдумов Президент РФ вносит в Государственную Думу проект федерального конституционного закона об образовании в Российской Федерации нового субъекта. Проект должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, положения о прекращении существования субъекта (субъектов), если это предусматривалось планом объединения, а также положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы: формирование органов государственной власти нового субъекта; внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года; функционирование территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта; действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов на территории нового субъекта и др.

После принятия федерального конституционного закона об образовании в Российской Федерации нового субъекта вносятся изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, определяющую состав Российской Федерации.

В практике современных федеративных отношений уже имеются примеры образования новых субъектов (Пермский край[1], Красно-

[1] См. Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

ярский край[1], Камчатский край[2], Иркутская область[3], Забайкальский край[4]).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие термины использовала Конституция РСФСР 1918 г. для обозначения субъектов, составляющих Федерацию?
2. Какие республики и в каком году образовали СССР и первоначально входили в его состав? Сколько республик входило в состав Союза ССР к моменту его распада?
3. Когда из федерального ведения была изъята функция утверждения конституций автономных республик?
4. Какие четыре автономные области были преобразованы в республики в 1991 г.? Какие наименования они теперь носят?
5. Посредством какого нормативного акта новое наименование субъекта РФ вносится в Конституцию РФ?
6. Приведите примеры включения в текст Конституции РФ новых наименований субъектов РФ.
7. Какой орган субъекта РФ реализует право его законодательной инициативы в федеральном парламенте?
8. Какой акт действует в случае противоречия между федеральным законом и нормативным актом субъекта, принятым по предметам его ведения?
9. Что такое сецессия? Обладают ли субъекты РФ правом сецессии?
10. Какой принцип — равенства или равноправия субъектов РФ — закреплен в Конституции РФ?
11. В чем состоит правовая позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в отношении вопроса о суверенитете субъектов РФ?

---

[1] См. Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа».

[2] См. Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа».

[3] См. Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

[4] См. Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

12. Назовите особенности республик в составе России по сравнению с другими субъектами РФ.

13. Что такое сложносоставной субъект РФ? Имеются ли такие субъекты в российской федеративной системе?

14. Назовите субъекты РФ, где титульная нация составляет меньшинство.

15. Представьте в письменном виде процедуры принятия в состав Российской Федерации нового субъекта и образования нового субъекта РФ. Дайте сравнительную характеристику двум процедурам.

Глава 13. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Васильев В. И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3; *Калинин С. П.* Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Омск, 2001; Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. *В. А. Кряжков.* М., 2002; *Лысков О. К., Смелов С. А.* К вопросу о правовой природе соглашения об изменении границ между субъектами Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12; *Праскова С. В.* Об определении территории новых субъектов Российской Федерации // Современные проблемы юридической науки и правового образования: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Иркутск, 7—8 октября 2010 г.). Иркутск, 2010. С. 45—52; *Саломаткин А. С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). М., 1995; *Тихонов Д. А.* Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та. Сер. «Политические науки». 2002. № 2; *Топорнин Б Н.* Границы субъектов Российской Федерации и их изменение: круглый стол // Государство и право. 2002. № 2; *Чертков А. Н.* Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. 2009. № 9; *Он же.* Субъект федерации как государственно-территориальная единица // Журнал российского права. 2011. № 1; *Он же.* Территориальное устройство Российской Федерации: правовые основы. М., 2009.

§ 1. Понятие и принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации

Территории субъектов РФ. Первым в ряду вопросов преобразований в территориальном устройстве Российской Федерации является вопрос об определении территорий субъектов РФ. Толкование конституционной нормы о составе территории РФ (ч. 1 ст. 67) на практике привело к тому, что большинство субъектов РФ включают в со-

став своей территории сушу, внутренние воды, недра и воздушное пространство.

При этом необходимо учитывать, что внутренние воды включают в себя любые естественные водные объекты, в том числе не находящиеся в пределах субъектов РФ. Существует подразделение внутренних вод на неморские (материковые) и морские. В состав территорий субъектов РФ включаются только неморские (материковые) внутренние воды (пространства всех рек, озер и иных естественных водных объектов, находящихся в пределах границ территории субъектов РФ).

В правовом смысле территория субъектов РФ определяет прежде всего пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. На одной и той же территории функционируют федеральная власть, власть субъектов РФ, власть местного самоуправления нескольких уровней, что, соответственно, обусловливает разграничение их полномочий[1]. Указанный вывод означает, что для определения пределов территорий субъектов РФ должны применяться те же правила, что и для определения пределов государственной территории.

Отдельные субъекты РФ для определения границ своей территории указывают государственные границы России (например, ст. 11 Конституции Республики Алтай).

Изменения Конституции РФ, внесенные Законом о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г., не изменили состав территории РФ в целом и субъектов РФ в частности. При этом была закреплена возможность создания федеальных территорий как специальных территориальные единиц с определенной федеральным законом спецификой организации публичной власти (ч. 1 ст. 67 Конституции РФ). Примером такой федеральной территории и федерального закона стал Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», который предусмотрел создание федеральной территории вместо муниципального образования Краснодарского края городской округ «Сириус». Законодатель установил, что федеральная территория остается частью территории края, но при этом органы публичной власти федеральной территории осуществляют одновременно все полномочия органов местного самоуправления, отдельные полномочия органов государственной власти субъекта РФ и органов государственной власти Российской Федерации.

---

[1] См. п. 4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П.

Таким образом, территория субъекта РФ не изменилась в связи с созданием федеральной территории.

Современное законодательство Российской Федерации не имеет регуляторов нормативного установления или закрепления территорий субъектов РФ. Неопределенность в этом вопросе приводит к ситуации, когда отдельные субъекты РФ, подтверждая принадлежность себе той или иной местности, ссылаются на подзаконные акты советского периода о передаче земель и пастбищ тем или иным хозяйствам. Границы субъектов РФ самими субъектами определяются ссылками на советские документы о создании тех или иных республик, краев, областей и других территориальных единиц РСФСР. Это наглядно можно проследить в некоторых конституциях, уставах субъектов РФ, в которых применительно к определению территории содержатся отсылки к указам Президиума Верховного Совета РСФСР[1], указам Президиума Верховного Совета СССР[2], постановлениям Центрального Исполнительного Комитета СССР[3].

В настоящее время можно выделить несколько подходов субъектов РФ к вопросу об определении собственных территорий. Существующие модели можно классифицировать следующим образом. В зависимости от формы и субъекта, определяющего границы территории: а) конституция, устав субъекта РФ (Магаданская область, Красноярский край, Тамбовская область); б) федеральный закон (Новосибирская область[4], Смоленская область); в) закон субъекта РФ (Кировская область, Ярославская область, Еврейская автономная область); г) акт законодательного органа субъекта РФ (Омская область, Брянская область); д) акт главы субъекта РФ (Волгоградская об-

---

[1] См. п. 1 ст. 2 Устава Белгородской области (Белгородские известия. 2004. № 4—5); ст. 10 Устава Курганской области (Новый мир. 1994. № 242); п. 1 ст. 10 Устава Орловской области (Орловская правда. 1996. № 43); ч. 1 ст. 2 Устава Тюменской области (Тюменские известия. 1995. № 133).

[2] См. п. 3 ст. 1 Устава Владимирской области (Владимирские ведомости. 2001. № 152—153); преамбулу Устава Воронежской области (Коммуна. 2001. № 100); п. 2 ст. 3 Устава Калужской области (Губернский вестник. 2001. № 3); п. 2 ст. 9.1 Устава Новгородской области (Новгородские ведомости. 2001. № 43); ст. 2 Устава Тамбовской области (Тамбовская жизнь. 1994. № 233).

[3] См. п. 1 ст. 9 Устава Вологодской области (Законодательство Вологодской области. 2001. № 5); п. 2 ст. 4 Устава Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (Новости Югры. 2005. № 44—45).

[4] Необходимо отметить, что п. 1 ст. 4 Устава Новосибирской области сформулирован так: «Границы Новосибирской области установлены федеральным законодательством» (Ведомости. 2005. 22 апр.). Непонятно, какой федеральный закон имеется в виду, поскольку в Российской Федерации нет федеральных законов, определяющих территории и границы субъектов РФ.

ласть); е) соглашение между субъектами РФ (Свердловская область, Республика Башкортостан)[1].

Изменение границ субъектов РФ. Процедура изменения границ между субъектами РФ частично закреплена в Конституции РФ и сводится к двум основным правилам. Изменение границ между субъектами РФ возможно по взаимному согласию граничащих между собой субъектов РФ (ч. 3 ст. 67 Конституции РФ). Такое согласие оформляется соглашением между субъектами РФ, после чего изменение границ подлежит утверждению Советом Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). На настоящий момент Совет Федерации четыре раза утверждал изменение границ: в 1994 г. между Ивановской и Нижегородской областями, Костромской и Вологодской областями, в 2007 г. между Еврейской автономной областью и Амурской областью, в 2011 г. между городом федерального значения Москвой и Московской областью. Примечательно отметить еще одно изменение границы субъекта РФ, которое при этом не изменило границы какого-либо другого субъекта РФ. В 2009 г. Совет Федерации утвердил согласованное с Правительством РФ изменение границы города федерального значения Санкт-Петербурга в целях осуществления строительства в Санкт-Петербурге объектов жилой, общественно-деловой и социальной застройки, а также объектов инженерной и транспортной инфраструктуры путем включения в границы Санкт-Петербурга земель водного фонда площадью 376,92 га (акватория Финского залива).

В зависимости от формы и субъекта, дающего согласие на изменение границ в субъектах РФ, выделяются следующие варианты решения вопроса: а) законодательным органом субъекта РФ (Красноярский край, Псковская область); б) на референдуме субъекта РФ (Ивановская, Калужская, Камчатская, Оренбургская, Пензенская, Рязанская, Сахалинская, Свердловская области); в) на референдуме в тех административно-территориальных единицах, которых касается изменение границ и их последующее утверждение законодательным органом государственной власти субъекта РФ (Челябинская область); г) учет мнения населения соответствующего муниципального образования (Мурманская область).

В 2018 г. появился новый тип соглашений между субъектами РФ, которые не проходили процедуру утверждения Советом Федерации:

---

[1] См.: Соглашение об описании местоположения границы между Республикой Башкортостан и Свердловской областью от 29 июля 2020 г. № 79 // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: http://www.pravo.gov66.ru (дата обращения: 17.10.2020).

соглашение об установлении границы между субъектами РФ (Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой от 26 сентября 2018 г.). Данные соглашения возможны в ситуации, когда «надлежащим правовым способом определенная граница между двумя сопредельными субъектами Российской Федерации отсутствует, а следовательно, в вопросе о том, как и где она пролегает, возникает правовая неопределенность — в таком случае речь идет об общей, взаимной потребности субъектов РФ разграничить их территории и соответственно юрисдикцию, т. е. разрешить вопрос об установлении границы между ними; тем самым не предполагается и утверждение Советом Федерации осуществленного субъектами Российской Федерации на основе соглашения (договора) разграничения своих сопредельных территорий, если такое разграничение не было урегулировано (надлежащим образом не легализовано) на момент принятия Конституции РФ; следовательно, в таких случаях, по смыслу действующего конституционно-правового регулирования, участие Совета Федерации в установлении границы между субъектами РФ не является обязательным»[1].

Вариантом указанной модели утверждения границ между субъектами РФ являются соглашения об описании местоположения границы между граничащими субъектами РФ (например, Свердловская область заключила такие соглашения с Республикой Коми, Пермским краем, Челябинской областью, Республикой Башкортостан[2]).

На настоящий момент федеральное законодательство не содержит полного регулирования вопросов установления территории и границ субъектов РФ.

---

[1] Пункт 2.1 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 44-П.

[2] См.: Соглашение об описании местоположения границы между Республикой Башкортостан и Свердловской областью (заключено 29 июля 2020 г. № 79) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: http://www.pravo.gov66.ru (дата обращения: 17.10.2020); Соглашение об описании местоположения границы между субъектами Российской Федерации — Челябинской областью и Свердловской областью (заключено 30 декабря 2019 г № 341) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: http://www.pravo.gov66.ru (дата обращения: 06.03.2020); Соглашение об описании местоположения границы между Пермским краем и Свердловской областью (заключено 7 ноября 2018 г. № 146) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: http://www.pravo.gov66.ru (дата обращения: 25.12.2018); Соглашение об описании местоположения границы между Свердловской областью и Республикой Коми (заключено 18 декабря 2017 г. № 176) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: http://www.pravo.gov66.ru (дата обращения: 25.12.2018).

Административно-территориальное устройство как предмет правового регулирования. В отношении административно-территориального устройства (далее — АТУ) субъектов РФ Конституционный Суд РФ и федеральный законодатель признали, что этот вопрос относится к предметам ведения самих субъектов РФ.

> В 1997 г. Конституционный Суд РФ сформулировал позицию, согласно которой из федеративной природы государственности России вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении субъектов, входящих в состав Российской Федерации, — их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве субъект РФ вправе решить сам, причем по своей природе он имеет конституционное значение (п. 4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П). Федеральный законодатель при этом установил, что АТУ субъектов РФ и порядок его изменения регулируются законами субъектов РФ (подп. «л» п. 2 ст. 5 Закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ).

Вместе с тем ряд вопросов АТУ субъектов РФ относится к федеральному ведению (например, присвоение наименования административно-территориальным единицам, регулируемое Федеральным законом «О наименованиях географических объектов»). В силу п. «р» ст. 71 Конституции РФ наименование географических объектов относится к собственному ведению Российской Федерации.

Понятие административно-территориального устройства. Действующие доктрина и законодательство субъектов РФ признают под АТУ субъектов РФ внутренне упорядоченную систему правоотношений по организации публичной власти посредством деления территории субъекта РФ на административно-территориальные образования (территориальные единицы), в пределах которых осуществляется деятельность органов государственной власти, происходит непосредственное осуществление власти народом, а также способы создания, преобразования и ликвидации территориальных единиц, их статус и систему взаимоотношений органов государственной власти субъекта РФ и соответствующих территориальных единиц.

Административно-территориальной единицей региональное законодательство признает населенный пункт или его часть либо объединение населенных пунктов, имеющие установленные границы, статус, название, в пределах которых осуществляются полномочия органов государственной власти или органов местного самоуправления. При этом одни субъекты РФ признают населенные пункты административно-территориальными единицами, а другие — нет. Под населенным пунктом, как правило, понимается поселение — тер-

ритория, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы и служащая постоянным местом проживания людей. Временные населенные образования с непостоянным составом населения или представляющие собой объекты служебного назначения в соответствующей отрасли экономики (животноводческие точки, стационарные полевые станы, производственные базы крестьянских хозяйств, дома лесников, метеостанции, железнодорожные будки и т. д.), а также одиночные жилые дома не являются самостоятельными населенными пунктами и находятся в ведении муниципальных образований, с которыми указанные поселения связаны административными, производственными или территориальными отношениями.

Учитывая огромную значимость для эффективной реализации государственной и муниципальной власти правильной организации АТУ субъектов РФ, в законодательстве всех субъектов РФ закреплена система принципов АТУ субъектов РФ, к которым относятся следующие:

самостоятельность в определении своего АТУ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами;

обеспечение целостности территории субъекта РФ;

учет сложившейся системы расселения населения области и тенденций развития этой системы, а также географического положения, размера территории и численности населения области, учет сложившейся системы экономического районирования;

обеспечение экономических и организационных условий для формирования и эффективной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

развитие национальных культур, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности всех национальных и этнических групп малочисленных народов, проживающих на территории субъекта РФ, защита интересов коренных малочисленных народов в местах их компактного проживания;

эффективность управления территорией субъекта РФ;

учет мнения населения и органов местного самоуправления при решении вопросов АТУ субъекта РФ;

рациональное использование природных ресурсов и экономического потенциала территории, развитие системы коммуникаций;

ресурсная достаточность для самостоятельного социально-экономического развития территории субъекта РФ;

соблюдение гарантий местного самоуправления;

гласность при решении вопросов АТУ субъекта РФ.

§ 2. Административно-территориальные единицы и населенные пункты

Доктрина. Основным вопросом, определяющим содержание и структуру института территориального устройства государства, является вопрос о природе и предназначении составных территориальных частей субъектов РФ — административно-территориальных единиц (далее — АТЕ). Конституционный Суд РФ отмечает, что «в правовом смысле территория определяет прежде всего пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера»[1].

Научная классификация территориальных единиц в качестве базовой делит все территориальные единицы на *универсальные и специальные* (ведомственные) *территориальные единицы*. К универсальным территориальным единицам относятся субъекты федеративных государств, муниципальные образования, территориальные единицы унитарных государств. В таких образованиях органы власти обладают наряду с отраслевыми также межотраслевыми или общеотраслевыми полномочиями. При этом, как правило, в универсальных территориальных единицах присутствуют органы как минимум двух ветвей власти — исполнительной и правотворческой (законодательной), а в идеале еще и судебной. Напротив, в специальных территориальных единицах действуют отраслевые, специфические органы власти, структурные подразделения, инстанции вышестоящих органов и инстанций. К ним относятся судебные районы и участки, избирательные, управленческие и военные округа и др.

Виды административно-территориальных единиц. Отнесение вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ к ведению самих субъектов РФ привело к различному подходу в вопросе об определении видов административно-территориальных образований (территориальных единиц) субъектов РФ.

Действующее законодательство субъектов РФ выделяет целую систему АТЕ субъекта РФ:

1) город — территориальная единица, на которой находятся промышленные предприятия, железнодорожные узлы и другие объекты производственной инфраструктуры с определенной численностью населения (в разных субъектах РФ минимальное число жителей города от 8 тыс. до 12 тыс. человек);

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П.

2) район — административно-территориальное образование субъекта РФ, имеющее административный центр и объединяющее несколько экономически и территориально взаимосвязанных населенных пунктов с прилегающей территорией;

3) национальный район — сельский район, на территории которого проживают граждане РФ, относящие себя к определенной этнической общности, являющейся национальным меньшинством на территории субъекта РФ;

4) город регионального значения — административно-территориальное образование, состоящее из города и административно подчиненного ему одного или нескольких населенных пунктов (при их наличии) вместе с прилегающими к ним землями, необходимыми для развития и обслуживания города и населенных пунктов;

5) внутригородской район — административно-территориальное образование, входящее в состав города регионального значения, состоящее из части его территории и одного или нескольких населенных пунктов (при их наличии) вместе с прилегающими к ним землями, необходимыми для развития и обслуживания города и населенных пунктов;

6) город районного значения — административно-территориальное образование, входящее в состав сельского района, состоящее из города и административно подчиненного ему одного или нескольких населенных пунктов (при их наличии) вместе с прилегающими к ним землями, необходимыми для развития и обслуживания города и населенных пунктов;

7) сельсовет — административно-территориальное образование, входящее в состав сельского района, состоящее из одного или нескольких сельских населенных пунктов вместе с прилегающими к ним землями, необходимыми для развития и обслуживания данных населенных пунктов, имеющих единый административный центр;

8) национальный сельсовет — сельсовет, на территории которого компактно проживают граждане РФ, относящие себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта РФ;

9) поселок городского типа (рабочий поселок) — территориальная единица, на территории которой находятся промышленные предприятия, железнодорожные узлы и другие объекты производственной инфраструктуры с численностью населения, как правило, не менее 3 тыс. человек; в отдельных случаях к категории «поселок городского типа» могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения менее 3 тыс. человек, имеющие перспективу даль-

нейшего экономического и социального развития и (или) роста численности населения;

10) сельская (поселковая) администрация — административно-территориальное образование, входящее в состав внутригородского района города краевого значения, состоящее из одного или нескольких населенных пунктов (рабочего поселка, села и т. п.) вместе с прилегающими к ним землями, необходимыми для развития и обслуживания данных населенных пунктов, имеющих единый административный центр;

11) сельский населенный пункт — территориальная единица с численностью населения, как правило, менее 3 тыс. человек, занятых преимущественно сельскохозяйственным производством, которая подразделяется на определенные категории: село, деревня, поселок, слобода, хутор и другие сельские населенные пункты;

12) закрытое административно-территориальное образование — административно-территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых федеральными органами государственной власти устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Особым статусом административно-территориальных образований обладают бывшие субъекты РФ, которые утратили свой статус субъектов РФ после их объединения с другими субъектами РФ в новый субъект РФ. К числу таких административно-территориальных образований относят, например, Коми-Пермяцкий округ в Пермском крае, Агинский Бурятский округ в Забайкальском крае. Специфика их статуса определяется особым национальным составом населения данных округов, в результате чего на законодательном уровне таким территориям гарантируются определенные возможности (официальное использование дополнительного к государственному языка, создание специального представительства в региональном парламенте или при нем, создание специального исполнительного государственного органа субъекта РФ по делам округа и т. д.).

Некоторые субъекты РФ на законодательном уровне устанавливают особую систему АТЕ. В частности, Калининградская область подразделяет все объекты административно-территориального деления на группы по трем уровням классификации: первый уровень включает Калининградскую область; второй — административные

районы, города областного значения и поселки городского типа областного значения; третий — внутригородские административные районы городов областного значения, города районного значения, поселки городского типа районного значения, сельские округа. Отдельную группу объектов административно-территориального деления Калининградской области составляют населенные пункты.

Некоторые субъекты РФ включают населенные пункты в число АТЕ. При этом все субъекты РФ придерживаются классификации населенных пунктов на городские и сельские.

Статус городского населенного пункта может быть присвоен населенным пунктам субъекта РФ, постоянное население которых составляет, как правило, не менее 2 тыс. человек и преимущественно (более половины от общего числа трудоспособного населения) занято несельскохозяйственными видами производства и обслуживания. К сельским населенным пунктам (селам, деревням, хуторам, железнодорожным разъездам, станциям и др.) относятся все иные населенные пункты, имеющие постоянное население.

Городские населенные пункты подразделяются на города и поселки городского типа. Городом является городской населенный пункт, выступающий одним из промышленных и культурных центров субъекта РФ, с высоким уровнем развития социальной, производственной, инженерной и транспортной инфраструктуры, с постоянным населением не менее 8—12 тыс. человек.

К поселкам городского типа относятся:

рабочие поселки — городские населенные пункты, на территории которых имеются промышленные организации и их подразделения, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, организации и их подразделения, осуществляющие производство и переработку сельскохозяйственной продукции, другие экономически важные объекты с численностью постоянного населения не менее 3 тыс. человек либо иные населенные пункты, если на их территории расположены учреждения высшего профессионального образования и научно-исследовательские учреждения. В отдельных случаях к категории рабочих поселков относятся населенные пункты с численностью населения менее 3 тыс. человек, имеющие перспективу дальнейшего экономического и социального развития и роста численности населения;

курортные поселки — городские населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, с численностью населения не менее 2 тыс. человек, при условии, что количество при-

езжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти поселки составляет не менее 50% постоянного населения;

дачные поселки — городские населенные пункты, основным назначением которых является обслуживание населения городов в качестве санитарных пунктов или мест летнего отдыха.

§ 3. Изменение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации

Понятие. Административно-территориальное устройство субъектов РФ как институт конституционного права имеет в своей структуре, как и большинство отраслей права, элементы процедурного характера. Их отраслевая роль заключается в обслуживании различного рода преобразований АТУ субъектов РФ.

Преобразования АТУ субъектов РФ включают как пространственные изменения территориальных единиц, так и вопросы содержательно-статусного характера. К пространственным трансформациям можно отнести: изменение границ АТЕ субъектов РФ, объединение, разделение, присоединение, выделение таких единиц. Статусные изменения могут касаться видовой принадлежности АТЕ субъектов РФ.

К формам изменения АТУ законодательство субъектов РФ относит: 1) создание АТЕ; 2) их упразднение; 3) преобразование АТЕ; 4) изменение административного центра (столицы) субъекта РФ; 5) установление и изменение административных центров районов; 6) изменение границ АТЕ; 7) включение населенных пунктов в состав АТЕ; 8) исключение населенных пунктов из состава АТЕ.

Создание АТЕ осуществляется в формах образования, объединения и разделения. Образованием АТЕ является создание на территории субъекта РФ новой АТЕ, если при этом не осуществляется объединение или разделение административно-территориальных единиц. Объединением АТЕ является создание новой административно-территориальной единицы в результате соединения нескольких административно-территориальных единиц. Разделением АТЕ является создание на территории административно-территориальной единицы нескольких АТЕ, в результате чего разделенная АТЕ утрачивает свой статус.

Создание, как и упразднение, закрытых административно-территориальных образований осуществляется в соответствии с Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-I «О закрытом административно-территориальном образовании». Вся территория закрытого адми-

нистративно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа. При установлении и изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства об учете мнения населения не применяются. Решение о создании, преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ. Предложение о создании, преобразовании или упразднении закрытого административно-территориального образования вносится Правительством РФ.

Упразднением АТЕ субъекта РФ является утрата ею своего статуса, если при этом не осуществляется объединение или разделение административно-территориальных единиц. Упразднение городского или сельского населенного пункта осуществляется в случае отсутствия граждан, зарегистрированных по месту пребывания или жительства на территории этого населенного пункта, жилых помещений и земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Упразднение территориальных единиц может осуществляться также в случаях упразднения территориального деления города или изменения границы города.

Преобразованием АТЕ является изменение их статуса, а именно: наделение города районного значения статусом города регионального значения; наделение города регионального значения статусом города районного значения; отнесение населенного пункта к категории городов, поселков городского типа или сельских населенных пунктов.

Изменение административного центра (столицы) субъекта РФ может осуществляться по решению органов власти субъектов РФ. Такое изменение осуществляется путем принятия закона о внесении изменений и дополнений в конституцию или устав субъекта РФ.

При этом существующая практика демонстрирует участие в таком изменении и федерального законодателя, который путем принятия федерального закона утверждает новое наименование административного центра (столицы) субъекта РФ (например, присвоение столице Республики Ингушетия наименования «Магас»[1]).

Установление административного центра района происходит в случае объединения или разделения районов. Установление административного центра района осуществляется законом об объединении или разделении соответствующих муниципальных районов. Адми-

[1] См. Федеральный закон от 26 декабря 2000 г. № 149-ФЗ «О присвоении столице Республики Ингушетия наименования — Магас».

нистративный центр района меняется в случае изменения административного центра соответствующего муниципального района.

Процедуры. Административно-территориальное устройство субъектов РФ изменяется в следующем порядке: инициатива внесения предложения об изменении АТУ субъекта РФ; учет мнения населения в необходимых случаях; внесение в законодательный орган государственной власти субъекта РФ предложения об изменении АТУ субъекта РФ; принятие решения об изменении АТУ субъекта РФ; исполнение этого решения.

Правом инициировать внесение в законодательный орган государственной власти субъекта РФ предложения об изменении АТУ обладают высшее должностное лицо субъекта РФ, местные администрации муниципальных образований субъекта РФ и представительные органы муниципальных образований субъекта РФ.

Мнение населения учитывается при изменении АТУ в случаях, устанавливаемых законодательством субъекта РФ. Например, при образовании новых АТЕ, при преобразовании АТЕ, при включении или исключении одной АТЕ из состава другой АТЕ. Как правило, мнение населения выражается представительным органом муниципального образования и считается учтенным, если представительный орган муниципального образования принял решение о согласии на соответствующее изменение АТУ.

Инициаторы изменений АТУ субъекта РФ должны получить заключение высшего должностного лица субъекта РФ или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Конкретный орган и содержание заключения определяются каждым субъектом РФ самостоятельно. В заключении дается оценка правильности оформления и полноты состава документов, подготовленных к представлению в законодательный орган государственной власти субъекта РФ, соответствие предлагаемого изменения АТУ федеральным законам, законам субъекта РФ, а также мотивированное мнение органа исполнительной власти по вопросу об изменении АТУ субъекта РФ.

Изменение АТУ субъекта РФ осуществляется законодательным органом субъекта РФ в форме законов или внесения изменений в конституцию или устав субъекта РФ. Для изменения АТУ субъекта РФ в законодательный орган субъекта РФ представляются следующие документы: текст проекта закона субъекта РФ; финансово-экономическое обоснование проекта закона, содержащее смету предполагаемых расходов, связанных с изменением АТУ субъекта РФ; перечень законов субъекта РФ и иных нормативных правовых актов субъекта РФ,

отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие соответствующего закона; заключение главы субъекта РФ или высшего исполнительного органа субъекта РФ на предложение об изменении АТУ субъекта РФ (если предложение вносится другими инициаторами); обоснование целесообразности вносимых предложений по изменениям АТУ, содержащее: сведения о размере территории и численности населения АТЕ, населенного пункта; перечень основных производственных, социально-культурных и других объектов инфраструктуры; сведения о финансовом состоянии АТЕ, населенного пункта и о его возможном изменении, обусловленном соответствующими изменениями административно-территориального деления; выкопировка из схематической карты с указанием на ней проектируемых изменений и другие сведения.

Учет изменений административно-территориального устройства. Все изменения АТУ субъектов РФ подлежат специальному учету и отражаются в специальных реестрах субъекта РФ, которые ведутся для обеспечения полного, своевременного и систематического учета АТЕ, населенных пунктов и изменений АТУ. Органы исполнительной власти субъектов РФ обеспечивают опубликование реестра или справочника об АТУ субъекта РФ по мере необходимости, но не реже одного раза в 10 лет. Также органы исполнительной власти субъектов РФ информируют федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции в сферах государственной статистики, геодезии и картографии, об изменениях АТУ субъекта РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие нормы Конституции РФ составляют конституционные основы административно-территориального устройства субъектов РФ?
2. К чьему предмету ведения относится регулирование вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ?
3. Назовите принципы административно-территориального устройства субъектов РФ.
4. Как соотносятся между собой территория РФ и территория субъектов РФ по составу входящих в них элементов?
5. Меняют ли создаваемые федеральные территории территорию и границы субъекта РФ?
6. Какие существуют виды административно-территориальных образований (территориальных единиц)?

7. Какие существуют виды населенных пунктов и чем они отличаются друг от друга?

8. Какой статус имеют бывшие субъекты РФ (автономные округа), утратившие статус субъектов РФ в результате объединения с другими субъектами РФ и образования нового субъекта РФ?

9. Какие существуют формы изменения административно-территориального устройства субъектов РФ?

10. В чем специфика статуса закрытых административно-территориальных образований?

11. Письменно подготовьте собственное толкование нормы ч. 1 ст. 67 Конституции РФ.

12. Составьте план одного из изменений административно-территориального устройства субъекта РФ.

13. Подготовьте проект нормативного правового акта об образовании новой административно-территориальной единицы субъекта РФ.

14. Подготовьте проект нормативного правового акта об изменении административного центра (столицы) субъекта РФ.

15. Подготовьте проект нормативного правового акта об изменении наименования населенного пункта субъекта РФ.

16. Подготовьте проект главы устава или конституции субъекта РФ об административно-территориальном устройстве субъекта РФ.

17. Подготовьте план мероприятий и действий по изменению границы между двумя субъектами РФ.

18. Подготовьте проект соглашения между двумя субъектами РФ об изменении границы между ними.

19. Составьте таблицу, отражающую систему административно-территориального устройства субъекта РФ, в которой укажите все имеющиеся виды административно-территориальных образований одного из субъектов РФ, их количество и виды органов публичной власти, которые осуществляют свою деятельность в соответствующих административно-территориальных образованиях.

20. Проведите анализ положений Федерального закона от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» на предмет соотношения его норм с законодательством об административно-территориальным устройстве одного из субъектов РФ.

Раздел IV
ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 14. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3; *Зенин С. С.* Правовое закрепление системы власти в Конституции РФ: теоретический аспект // Lex russica. 2013. № 12; Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. *Н. Ю. Хаманева*. М., 2004; *Козлов А. Е.* Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996; Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. *В. А. Кряжков.* М., 2002; *Костенко Н. И.* Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. 1995. № 11; *Кочев В. А.* Государственная власть в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Пермь, 2000; *Кравцова Е. А.* О некоторых проблемах формирования системы государственных органов в Российской Федерации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 4; *Кутафин О. Е.* Глава государства. М., 2012; *Станских С. Н.* Федеральные органы государственной власти с особым статусом в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1; *Он же.* Избирательная власть как ветвь государственной власти: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1; *Степанова А. А.* О системе органов государственной власти России // Вестник Северо-Восточного федерального ун-та им. М. К. Аммосова. Сер. «История. Политология. Право». 2017. № 3; *Хазанов С. Д.* Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации: доктрина, законодательство, судебная практика // Бизнес. Менеджмент. Право. 2005. № 3; *Чеботарев Г. Н.* Президентская власть в системе государственной власти Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1997. № 4; *Чиркин В. Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5;

Он же. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4; *Щекочихин П. Г.* Система государственной власти в Российской Федерации // Вопросы теории и практики публичной власти / отв. ред. *А. Н. Кокотов*. Екатеринбург, 2005. Гл. 5; *Югов А. А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999.

§ 1. Понятие органа государственной власти

Государство осуществляет свои функции с помощью органов государственной власти. В сфере конституционно-правового регулирования находятся порядок образования (формирования) органов государственной власти, их система, конституционный статус, основы взаимоотношений различных звеньев государственной организации и гражданского общества.

Большое значение для науки конституционного права имеет характеристика черт (свойств) органа государственной власти. По этому вопросу в юридической литературе высказаны различные суждения. По мнению некоторых ученых, важнейшим признаком органа государственной власти является его принадлежность к государственному аппарату, так как вне единой государственной организации не может быть органа государственной власти как такового. Однако такое суждение не раскрывает полноту и специфическую сущность органа государственной власти. Государствоведы выделяют обычно наличие у него государственно-властных полномочий. Цивилисты, напротив, ставят на первое место идею организации, подчеркивают, что орган государства — это особая юридическая организация (юридическое лицо), обладающая, помимо властных полномочий, имущественной обособленностью.

Орган государственной власти характеризуют следующие признаки.

1. Орган государственной власти — это в традиционном понимании, как правило, организация, коллектив, объединенный общностью целей и родом деятельности, ибо организация есть прежде всего управляемое единство людей. Сюда входят и представительные (законодательные) органы государственной власти, и исполнительные органы, и органы судебной власти, и органы прокуратуры.

2. Орган государственной власти наделен частью единого фонда государственной собственности. Материальные средства выделяются ему для реализации конкретных функций. Он имеет свою смету, фонд заработной платы, помещения, оборудование и т. д. Государство уделяет укреплению материально-финансовой базы своих органов постоянное внимание.

3. Орган государственной власти отличают государственно-властные полномочия, позволяющие ему выступать от имени и по поручению государства, наиболее эффективно осуществлять творческую организаторскую деятельность. Ядром государственно-властных полномочий является его компетенция, т. е. закрепленные в законе права и обязанности, позволяющие действовать от имени государства и принимать правовые акты внешнего действия.

4. Государственно-властные полномочия реализуются присущими только конкретному органу власти методами, средствами и способами, в которых наиболее отчетливо выражаются его созидательная роль и социальное назначение. Это методы организации, убеждения, поощрения. Однако государство на современном этапе не может отказаться и от принуждения, применяемого после того, как исчерпаны иные методы.

5. Орган государственной власти отличается своей структурой, соподчиненностью его отдельных подразделений, что позволяет различать коллегиальные и единоначальные органы, а служащих органа подразделять на представителей власти, специалистов и вспомогательный технический персонал.

Порядок возникновения органа государственной власти, его компетенция и структура определяются вышестоящим государственным органом или населением на референдуме.

В современных условиях, когда была учреждена новая форма республиканского правления с особым статусом единоличного главы государства — Президента, появилась необходимость выделения единоличных органов государства. Отметим, что действующее законодательство характеризует Президента РФ, глав субъектов РФ, ряд других выборных должностных лиц как единоличные органы власти. Органы государственной власти — часть государственных органов наряду с государственными органами, не обладающими признаками органов государственной власти.

Различение названных понятий проведено Конституционным Судом РФ в определении от 29 мая 1997 г. № 55-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». В определении, в частности, говорится, что сторона, направившая запрос (Государственная Дума Федерального Собрания РФ), подвергает сомнению конституционность нормы п. 1 Положения, который определяет Администрацию Президента РФ как государственный орган. Заявитель, по мнению Суда, отождествляет государственный орган и орган государственной власти.

Он полагает, что поскольку Конституция РФ не относит Администрацию Президента РФ к органам государственной власти, то она является службой, аппаратом, вспомогательным органом Президента РФ, а не государственным органом. В соответствии с позицией Суда в государственном аппарате следует различать органы государственной власти и государственные органы, не обладающие статусом органов государственной власти. Последние, осуществляя властные полномочия, в частности, не обладают правом принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан, их негосударственные объединения. И те и другие охватываются общим понятием «орган государства». Орган государственной власти всегда является и государственным органом, но не любой государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти.

На основании изложенного орган государственной власти можно определить как особую организацию (или одно должностное лицо), наделенную необходимыми материальными средствами, государственно-властными полномочиями (компетенцией), в том числе правом принятия правовых актов внешнего действия, имеющую четкую организационную структуру (право единоличных органов создавать при себе государственные органы). Структура органа государственной власти объединяет должностных лиц данного органа, осуществляющих полномочия от имени государства, и иных работников (служащих).

§ 2. Система органов государственной власти

Система и структура органов. Органы государственной власти, будучи самостоятельными подразделениями государственного аппарата, связаны между собой в единую систему (ст. 12 Конституции РФ). Система органов государственной власти является подсистемой Российского государства наряду с иными элементами (территория, финансово-экономическая система, законодательство, население, объединенное в многонациональный народ, и др.).

Конституция РФ разделяет понятия «система» и «структура» применительно к органам государственной власти. Так, в соответствии с п. «г» ее ст. 71 организация публичной власти, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, а также формирование указанных органов относятся к исключительному ведению Российской Федерации. В силу ч. 1 ст. 76 Конституции РФ это предмет законодательнонго регулирования. Вместе с тем в ст. 83 Конституции РФ закреплено полномочие Президента РФ утверждать по предложению Председателя Правительства РФ структуру феде-

ральных органов исполнительной власти, вносить в нее изменения. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72). Данный вопрос отнесен к первичному предмету законодательного регулирования (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Согласно ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Систему собственных органов государственной власти субъекты РФ устанавливают в своих конституциях (уставах), законах. Однако структура исполнительных органов субъекта РФ определяется главой субъекта РФ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (п. 4 ст. 17 Закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ).

Поскольку на федеральном и региональном уровнях формирование системы органов государственной власти, в том числе системы органов исполнительной власти, отнесено к ведению законодателя, а установление структуры органов исполнительной власти — к ведению соответственно Президента РФ и главы субъекта РФ, то необходимо раскрыть нормативное соотношение выделенных понятий.

О значении понятий «система» и «структура» в их приложении к федеральным органам исполнительной власти высказался Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П.

> Согласно позиции Конституционного Суда РФ из положений ст. 71 (п. «г») и 76 (ч. 1) Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 5 (ч. 3), 10, 11, 72 (п. «н» ч. 1), 77, 78 (ч. 1) и 110 следует, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент РФ может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.
>
> Из ст. 112 (ч. 1) Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 71 (п. «г»), 83 (п. «д»), 110, 111, 114 и 115 следует, что содержащееся в ней понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных орга-

нов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий.

Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента РФ, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ). При этом по смыслу ст. 106 (п. «а»), 114 (п. «а» ч. 1) и 115 (ч. 1) Конституции РФ такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.

С учетом приведенной позиции Конституционного Суда РФ система органов государственной власти, как представляется, включает: 1) виды органов государственной власти; 2) общие основы их деятельности (цели, принципы, видовую компетенцию); 3) порядок их образования, реорганизации и ликвидации; 4) соотношение указанных видов органов между собой; 5) порядок формирования их кадрового состава и замещения должностей (прохождения службы) в них. Названные элементы включает и система исполнительных органов государственной власти. Тогда структура исполнительных органов, определяемая на основе законодательно установленной системы таких органов, включает в себя перечень (состав) конкретных исполнительных органов и их соподчинение[1].

Виды государственных органов. В систему федеральных государственных органов входят высшие, центральные и территориальные органы власти. Статус высших органов имеют Президент РФ, палаты Федерального Собрания РФ (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство РФ, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ.

К числу центральных государственных органов, занимающих самостоятельное место в системе разделения властей, относятся Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Центральная избирательная комиссия РФ. В качестве центральных органов власти, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти, возглавляемой Правительством РФ, выступают министерства, службы, агентства[2].

Министерство — орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и норматив-

---

[1] О соотношении данных понятий см.: Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. *Н. Ю. Хаманева*. М., 2004. Гл. VIII (авт. главы — *С. Д. Хазанов*).

[2] См. указы Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»; от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

но-правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности (например, Министерство иностранных дел). Возглавляется входящим в состав Правительства РФ министром РФ. *Федеральная служба* — орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в установленной сфере, особые функции в области обороны, государственной и общественной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью (например, Федеральная служба безопасности РФ). Возглавляется руководителем (директором) федеральной службы. *Федеральное агентство* — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору (например, Федеральное агентство лесного хозяйства). Возглавляется руководителем (директором) федерального агентства. Службы, агентства подведомственны конкретным министерствам. Министерства — органы единоначальные. Службы, агентства могут иметь статус и коллегиальных органов. В структуре центральных исполнительных органов могут создаваться территориальные органы в субъектах РФ, отдельных административно-территориальных единицах.

Особый вид федеральных территориальных государственных органов составляют администрации федеральных округов, возглавляемые полномочными представителями Президента РФ.

Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: 1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; 2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; 3) иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта РФ. Таким образом, данная должность может субъектом РФ и не вводиться.

Подсистемой указанной системы является *система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ*, устанавливаемая законом субъекта РФ. Данная система включает в себя: 1) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (администрация, правительство, кабинет министров и др.); 2) центральные органы (министерства, департаменты, главные управления, комиссии и др.); 3) территориальные органы центральных органов, действующие на отдельных территориях субъекта РФ. В обрисованной системе

в качестве ее отдельного звена следует выделять высшее должностное лицо субъекта РФ (губернатор, глава и др.), если его полномочия не исчерпываются полномочиями по руководству высшим исполнительным органом или если он вообще не является руководителем данного органа.

Все названные органы делятся на органы общей и специальной компетенции. Органами *общей компетенции* являются органы, которые вправе и обязаны решать не только вопросы, непосредственно за ними закрепленные, но и иные публично значимые проблемы, прямо при этом не отнесенные к компетенции других органов власти. Общая компетенция включает также функции координации и контроля в пределах означенной компетенции. Общей компетенцией обладают Президент РФ, глава субъекта РФ (в области гарантирования Конституции РФ, обеспечения единства системы государственной власти, прав и свобод граждан), палаты Федерального Собрания РФ, законодательные органы субъектов РФ (в области законотворчества, парламентского контроля), Правительство РФ и аналогичные органы субъектов РФ (в области исполнительно-распорядительной деятельности).

Органы специальной компетенции делятся на отраслевые и межотраслевые. Отраслевые органы руководят одной из отраслей хозяйства (например, Министерство науки и высшего образования РФ). Межотраслевые органы осуществляют координационно-регулирующие, контрольные, методические функции в отношении отраслевых органов, иных субъектов (например, Министерство финансов РФ).

Центральные органы обладают отраслевой или межотраслевой компетенцией. Отраслевые органы осуществляют руководство одной из отраслей хозяйства субъекта РФ (например, органы управления здравоохранением, образованием). Межотраслевые органы осуществляют координационно-регулирующие, контрольные, методические функции в отношении отраслевых органов и хозяйствующих субъектов (например, финансовые органы, органы санитарного эпидемиологического контроля).

Общесистемные принципы. Система государственных органов в Российской Федерации основывается на закрепленных в Конституции РФ принципах. Вот далеко не полный их перечень: 1) государственная и территориальная целостность РФ (ч. 3 ст. 4, ч. 3 ст. 5); 2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4); 3) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4, ст. 15); 4) единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 77); 5) разделение государственной власти (ст. 10); 6) разграничение предметов ве-

дения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 78); 7) самостоятельное осуществление полномочий органами государственной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 11, ст. 73, 77); 8) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления (ст. 12, гл. 8); 9) обеспечение органами государственной власти прав граждан на участие в управлении делами государства (ст. 3, 32).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте соотношение понятий «государство», «государственная власть», «форма правления», «государственный аппарат», «механизм государства».

2. Сформулируйте определения государственного органа и органа государственной власти. Есть ли различия между этими понятиями?

3. Дайте правовую характеристику государственного учреждения. Можно ли государственные учреждения относить к числу органов государственной власти?

4. Сформулируйте определение системы органов государственной власти в Российской Федерации.

5. Назовите основные принципы системы органов государственной власти Российской Федерации. В каких статьях Конституции РФ они закреплены?

6. Назовите критерии, которые лежат в основе классификации органов государственной власти в Российской Федерации. Дайте характеристику основным видам органов государственной власти в Российской Федерации.

7. Статья 12 Конституции РФ вводит понятие «система органов государственной власти». Пункт «г» ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации организацию публичной власти, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности. Часть 1 ст. 112 Конституции РФ относит к ведению Президента РФ утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти.

В письменном виде дайте характеристику понятий «система» по смыслу ст. 12 и 71 Конституции РФ и «структура» по смыслу ч. 1 ст. 112 Конституции РФ. Какие вопросы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти являются предметом законодательного регулирования, а какие относятся к компетенции Президента РФ? Какова по этому вопросу правовая позиция Конституционного Суда РФ?

Глава 15. ПРЕЗИДЕНТ И ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Авакьян С. А. Президент Российской Федерации: эволюция правового статуса // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 1998. № 1; *Авдеев Д. А.* Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10; *Биктагиров Р. Т.* Президент Российской Федерации: конституционный статус и порядок выборов. Казань, 2006; *Дрегнин О. Е.* Проблемы института президентства в России // Социально-политические науки. 2018. № 1; Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. *Н. Ю. Хаманева*. М., 2004; *Кабышев С. В.* Конституционный режим президентской власти в России // Закон. 2010. № 5; *Кайнов В. И.* Конституционно-правовой статус Президента России: теория и практика. СПб., 1999; *Колобаева Н. Е.* Правовое закрепление гарантий деятельности Президента Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2007. № 1; *Кондрашев А. А.* Ответственность Правительства Российской Федерации // Современное право. 2011. № 3; *Кутафин О. Е.* Глава государства. М., 2012; *Лебединцев И. Д., Исаков А. С.* Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий // Общество, экономика, управление. 2018. Т. 3. № 1; *Мордкович С. В.* Институт президентства Российской Федерации: конституционно-правовая характеристика. Челябинск, 2003; *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации. М., 1996; Правительство Российской Федерации / под ред. *Т. Я. Хабриевой*. М., 2005; Президент — Правительство — исполнительная власть: российская модель / под ред. *И. Шаблинского*. М., 1997; *Радченко В. И.* Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 2000; *Скуратов Ю. И.* Президентская власть в России: конституционные нормы и практика // Право и жизнь. 1992. № 3; *Суворов В. Н.* Глава Российского государства (правовой статус, положение в системе власти). М., 2000; *Хорьков В. Н.* Правительство Российской Федерации в зеркале административной реформы // Современное право. 2012. № 3; *Чепунов О. И.* Исполнительная власть в Российской Федерации: историко-правовой и институциональный анализ. М., 2001; *Чиркин В. Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5; *Он же.* Глава государства: сравнительно-правовое исследование. 2-е изд. М., 2014.

§ 1. Президент Российской Федерации: общая характеристика

Глава государства. Институт единоличного главы государства свойствен многим странам. Конкретные проявления данного института зависят от большого числа обстоятельств, главным образом от формы правления, используемой в той или иной стране. В монархиях главой государства выступает монарх, в республиках, как правило, президент. При этом, разумеется, необходимо иметь в виду, что как монархии, так и республики бывают разными[1], поэтому в каждом конкретном государстве место его главы в системе органов власти различно.

В большинстве стран глава государства включается в систему исполнительной власти, которую возглавляет либо он сам, либо он вместе с главой правительства (бицефальная, т. е. двуглавая, структура)[2].

Глава государства в истории России. В Российской Империи главой государства выступал монарх. В советский период единоличного главы не было — существовали различные формы коллегиального руководства: Президиум Центрального Исполнительного Комитета, а позднее — Президиум Верховного Совета. Между тем верховная власть в стране и в тот период персонифицировалась с высшими руководителями, которые одновременно возглавляли правящую партию (первые, а позднее генеральные секретари). В то время выдвигались предложения о введении института президентства. Так, при подготовке проекта Конституции СССР 1936 г. данное предложение было отвергнуто И. В. Сталиным, полагавшим нецелесообразным противопоставление единоличного президента коллегиальному органу — Верховному Совету. В период подготовки очередной Конституции СССР Н. С. Хрущев высказал подобное предложение, однако вскоре он сам был отстранен от власти.

В период 1989—1990 гг. высшими должностными лицами как в СССР, так и в РСФСР были председатели их верховных советов.

Пост Президента СССР был учрежден в марте 1990 г., тогда же на Съезде народных депутатов СССР им был избран М. С. Горбачев, который оставался в этой должности до распада Советского Союза в декабре 1991 г. В отличие от союзного опыта введения института президентства в России предварительно был проведен референдум по вопросу о необходимости учреждения такой должности. 17 марта

---

[1] Подробнее см.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. 9-е изд. М., 2019; Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина*. 5-е изд. М., 2022.

[2] См.: *Кутафин О. Е.* Глава государства. М., 2012. С. 14.

1991 г. большинство принявших участие в голосовании граждан положительно ответили на данный вопрос. 24 апреля 1991 г. были приняты законы № 1098-I «О Президенте РСФСР» и № 1096-I «О выборах Президента РСФСР», 24 мая того же года соответствующие поправки были включены в Конституцию РСФСР, а 12 июня был всенародно избран первый Президент РСФСР Б. Н. Ельцин. Необходимо отметить, что конституционно-правовой статус Президента тогда определялся следующим образом: высшее должностное лицо и глава исполнительной власти, т. е. Президент непосредственно был включен именно в структуру исполнительной власти и возглавлял ее.

Конституционное предназначение Президента РФ. Конституция РФ 1993 г. наделяет Президента статусом главы государства (ст. 80). При этом согласно ст. 10 Основного закона государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. По ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. В доктрине нет устоявшегося мнения относительно места Президента РФ в системе органов публичной власти. Одни авторы полагают, что он входит в систему исполнительной власти[1], другие считают, что он, несмотря на наличие отдельных полномочий в области исполнительной власти, в ее систему не входит[2], третьи утверждают, что глава государства олицетворяет собой четвертую власть — президентскую[3].

Мы поддерживаем точку зрения Б. С. Эбзеева, который считает, что Президент РФ не должен быть непосредственным и заинтересованным участником споров и конфликтов между законодательной и исполнительной властью или споров и конфликтов между Федерацией в целом и ее субъектами, а также между самими субъектами. Его роль значительно выше, поскольку он интегрирует интересы всего общества и персонифицирует государство в целом. Как вытекает из

---

[1] См.: *Суворов В. Н.* Конституционный статус Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 14—15; *Безуглов А. А., Солдатов С. А.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2003. С. 467—470; *Нудненко Л. А.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2011. С. 423; *Кутафин О. Е.* Глава государства. С. 321.

[2] См.: Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. *А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова*. М., 1996. С. 4—5.

[3] См.: *Чиркин В. Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 16—23; *Колюшин Е. И.* Указ. соч. С. 219; *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. М., 2006. Т. 2. С. 298—299; *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 437.

ряда решений Конституционного Суда РФ, в которых Суд анализировал нормативное содержание ст. 80 Конституции РФ, оставаясь вне пределов традиционно вычленяемых трех ветвей единой государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной, Президент РФ интегрирует российскую государственность и, будучи наделен Конституцией значительными нормотворческими полномочиями, контролируя исполнительную власть и выполняя некоторые квазисудебные функции в качестве арбитра в спорах между органами государственной власти, он юридически и фактически «присутствует» во всех властях, определяет эффективность и действенность всех институтов государственной власти в Российской Федерации[1].

Гарантии. Выделенное предназначение Президента РФ в системе государственной власти страны предполагает надлежащий объем гарантий его деятельности, в числе которых прежде всего необходимо назвать *неприкосновенность («президентский иммунитет»).* Президента РФ нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности, задержать, арестовать, принудительно доставить для составления протокола или дачи свидетельских показаний, подвергнуть обыску, досмотру, иным мерам принудительного характера. Неприкосновенность распространяется также на занимаемые Президентом РФ жилые и служебные помещения, личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и вещи. Неприкосновенность не означает отсутствия политической ответственности (отрешения от должности), которая предусмотрена Конституцией РФ.

Нормативная основа деятельности. Отдельного закона, регламентирующего деятельность Президента РФ, нет. Она регулируется совокупностью норм, образующих конституционно-правовой институт президентства. В данный институт включаются нормы Конституции РФ (причем не только нормы, содержащиеся в гл. 4 «Президент Российской Федерации»), нормы федеральных законов от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи», иных законов, например устанавливающих правомочия Президента РФ, указы самого главы государства[2], решения Конституционного Суда РФ.

---

[1] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. *В. Д. Зорькина*. М., 2011. С. 658—659.

[2] См., например, Указ Президента РФ от 3 марта 2008 г. № 295 «О статусе вновь избранного и не вступившего в должность Президента Российской Федерации».

§ 2. Занятие должности Президента Российской Федерации

Условия занятия должности. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 25 лет[1], не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. В то же время требование к кандидату на должность Президента РФ об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан РФ, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства. Из данного конституционного положения следует, что лица, проживавшие на территории Республики Крым и ставшие гражданами РФ после его вхождения в состав России, вправе выдвигать свои кандидатуры на пост Президента РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков[2]. Данная норма преследует цель периодического обновления государственного руководства.

В то же время Конституция РФ в редакции 2020 г. (ч. 3^1 ст. 81) установила исключение для лица, занимающего или занимавшего должность Президента РФ. То есть данное ограничение не исключает для него (них) возможность занимать должность Президента РФ в течение сроков, допустимых указанным положением. В соответствиии с Заключением Конституционного Суда РФ «решение о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом (в том числе в качестве переходных положений), всегда является, по существу, вопросом выбора баланса между различными конституционными ценностями. С одной стороны, конституционная характеристика демократического правового государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление в этом аспекте достаточно жестких ограничений. С другой стороны, конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным

---

[1] Ранее ценз оседлости составлял 10 лет.

[2] Ранее норма ч. 3 ст. 81 Конституции РФ устанавливала запрет на занятие должности Президента РФ более двух сроков **подряд**.

должности главы государства, притом что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период. На фоне этого базового баланса конституционный законодатель может учитывать и конкретно-исторические факторы принятия соответствующего решения, в том числе степень угроз для государства и общества, состояние политической и экономической систем и т. п. В то же время если в Основном законе вопрос о предельном количестве сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение — с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления, — должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации»[1].

Президенту РФ в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Вновь избранный Президент РФ вступает в должность на 30-й день со дня официального объявления Центральной избирательной комиссией РФ результатов выборов. Установление такого переходного периода необходимо для организационного завершения деятельности прежнего Президента РФ и Правительства РФ и подго-

[1] Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ.

товки к выполнению государственных функций вновь избранным Президентом РФ и его командой.

При вступлении в должность Президент РФ приносит народу следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга носит светский характер, приносится на Конституции РФ в торжественной обстановке в присутствии сенаторов РФ, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ.

При вступлении в должность вновь избранного Президента РФ на него возлагается Знак Президента России Председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Вновь избранного Президента РФ приводит к присяге Председатель Конституционного Суда РФ.

Принесение присяги имеет юридическое значение. Во-первых, это обязывающая Президента РФ клятва перед народом верно служить ему. Во-вторых, это временной указатель срока президентства, так как в соответствии с Конституцией РФ (ст. 92) Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. После принесения присяги исполняется Государственный гимн РФ.

Срок полномочий. Президент РФ избирается на шесть лет[1] гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на альтернативной основе[2]. Президент РФ прекращает исполнение полномочий в случаях: истечения конституционного срока его пребывания в должности; отставки, т. е. добровольного, по собственной инициативе, ухода его с поста; стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; смерти; отрешения от должности.

При наступлении любого из досрочных случаев прекращения полномочий обязанности Президента РФ временно исполняет Председатель Правительства РФ. Как отметил Конституционный Суд РФ в постановлении от 6 июля 1999 г. по делу о толковании положений ч. 2 и 3 ст. 92 Конституции РФ, временное исполнение обязанностей

---

[1] По первой редакции Конституции РФ 1993 г. срок президентства равнялся четырем годам; по Конституции РСФСР 1978 г. — пяти годам.

[2] О порядке избрания Президента РФ см. гл. 20 учебника.

Президента РФ может продолжаться до момента возвращения действующего Президента РФ к исполнению своих обязанностей либо до вступления в должность вновь избранного Президента РФ[1]. Выборы Президента РФ в этом случае должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий. Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Действующая Конституция РФ устанавливает возможность отрешения Президента РФ от должности в рамках конкретной процедуры и только в случае совершения им государственной измены или иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в его действиях признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должны быть приняты 2/3 голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее 1/3 депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. 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 этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

§ 3. Компетенция и акты Президента Российской Федерации

Компетенция. Занимая ключевое место в системе органов государственной власти, Президент РФ наделен довольно широкими полномочиями, вытекающими из его конституционного статуса. Компетенция Президента РФ установлена в Конституции РФ.

Президент РФ является *главой государства*. Он обеспечивает единство государственной власти и устойчивость системы управления государственными делами в рамках всей страны, а также поддерживает гражданский мир и согласие в стране.

Президент РФ является *гарантом Конституции РФ*. Выступая в этом качестве, он осуществляет право законодательной инициативы, которое позволяет ему ставить вопросы о реализации консти-

[1] См.: ВКС РФ. 1999. № 5.

туционных положений, о приведении законодательства в соответствие с Конституцией РФ; подписывает и обнародует федеральные законы; отменяет акты Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ; приостанавливает действие актов региональных органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции РФ до решения вопроса соответствующим судом; обеспечивает включение в Конституцию РФ поправок посредством официального опубликования актов, принятых в порядке, установленном ст. 136 и 137 Конституции РФ; направляет в Конституционный Суд РФ запросы о конституционности актов, предусмотренных ст. 125 Конституции РФ.

Президент РФ является *гарантом прав и свобод человека и гражданина*. Реализуя данную конституционную функцию, он требует от всех федеральных и региональных органов государственной власти неуклонного соблюдения прав и свобод человека и гражданина; приостанавливает действие актов региональных органов государственной власти в случае нарушения ими прав и свобод человека и гражданина до решения вопроса соответствующим судом; издает нормативные акты, направленные на защиту правового положения личности в целом и отдельных групп населения (детей, пенсионеров, военнослужащих, вынужденных переселенцев и др.); решает вопросы гражданства, политического убежища и помилования; создает специальные органы (Совет по развитию гражданского общества и правам человека, Комиссию по вопросам помилования и др.).

В системе разделения властей Президент РФ выступает в качестве своеобразного *арбитра*, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, а также применяя согласительные процедуры и другие меры преодоления кризисов и разрешения споров.

Обладая функцией *определения основных направлений внутренней и внешней политики государства*, Президент РФ обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства; направляет в рамках реализации права законодательной инициативы проекты законов в Государственную Думу, в которых содержится идеология внутренней и внешней политики государства; издает указы, определяющие контуры и конкретные направления внутренней и внешней политики государства; осуществляет руководство внешней политикой РФ; ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ; осуществляет общее руководство

Правительством РФ; создает специальные органы, разрабатывающие предложения по стратегии в области внутренней и внешней политики государства (например, Государственный совет).

Президент РФ является *представителем Российской Федерации внутри государства и за его пределами*. Он представляет государство во взаимоотношениях федеральных властей с субъектами РФ, в том числе путем подписания договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, а также назначения своих представителей (например, полномочных представителей в федеральных округах); в отношениях с различными структурами гражданского общества (например, с общественными и религиозными объединениями, средствами массовой информации); в международных отношениях, в том числе путем ведения переговоров и подписания международных договоров Российской Федерации.

Президент РФ является *Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ*. В этом качестве он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; определяет основные направления военной политики; утверждает военную доктрину; осуществляет руководство Вооруженными Силами РФ; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ; ведет переговоры и подписывает международные договоры о совместной обороне, безопасности, разоружении и другим вопросам; вводит военное положение на всей территории страны или ее части; издает указы о призыве граждан на военную службу, военные сборы, а также об увольнении с военной службы; формирует Совет Безопасности РФ в целях содействия ему 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 Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз; возглавляет данный Совет.

Акты. С момента введения института президентства и до настоящего времени роль указов Президента РФ во многом изменилась по объему и содержанию. Это обусловлено статусом Президента РФ (глава государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина и т. д.). Акты Президента РФ носят властный характер, так как обязательны для исполнения на всей территории государства. Они служат основой для нормального функционирования исполнительной власти в стране и наряду с законами составляют правовую базу для издания Правительством РФ постановле-

ний и распоряжений. Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения. Акты Президента РФ, носящие нормативный характер, т. е. содержащие общие правовые предписания неопределенному кругу субъектов, рассчитанные на длительное и многократное применение, как правило, оформляются указами (например, указы, утверждающие положения об органах, о государственных символах, о государственных наградах и т. д.)[1]. Указы могут носить и индивидуальный характер (например, указы о назначении на должность и освобождении от должности, по вопросам гражданства, предоставления политического убежища, присвоения почетных званий и т. д.). Распоряжения — это организационно-оперативные акты, имеющие вспомогательное значение. Как правило, распоряжения не носят нормативного характера, а регламентируют организационно-технические стороны взаимоотношений Президента РФ с федеральными и региональными органами государственной власти, деятельность его Администрации, посвящаются решению кадровых вопросов.

При наличии пробелов в законодательном регулировании их восполнение производится актами Президента РФ, выступающего в качестве главы государства. В случае принятия закона, противоречащего акту Президента РФ, последний должен быть приведен в соответствие с законом. Эта позиция нашла подтверждение в решении Конституционного Суда РФ по «чеченскому делу». Суд в постановлении указал, что точка зрения, согласно которой полномочия Президента РФ могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции РФ[2]. В постановлении от 30 апреля 1997 г. № 7-П Суд также подчеркнул:

> «...издание Президентом указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, вытекает из его конституционных полномочий по обеспечению исполнения конституционных предписаний и согласованного функционирования органов государственной власти (ст. 80) и не нарушает установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между органами государственной власти на федеральном уровне (по горизонтали) при условии, что такие указы не противоречат Конституции и федеральным за-

---

[1] Например, Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 было утверждено Положение о Государственном совете Российской Федерации.

[2] См.: ВКС РФ. 1995. № 4—5.

конам и их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих актов законодателем»[1].

Акты Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию (кроме актов или их отдельных положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера) в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в течение 10 дней после дня их подписания.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

§ 4. Органы и должностные лица, обеспечивающие деятельность Президента Российской Федерации

В целях оказания помощи Президенту РФ в выполнении его конституционных полномочий создаются различные органы и назначаются должностные лица. Среди них можно выделить государственный орган — Администрацию Президента РФ, совещательные, экспертные и другие органы при главе государства — комиссии и советы, а также отдельных должностных лиц — полномочных представителей Президента РФ.

Администрация Президента РФ формируется в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции РФ и является государственным органом, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением его решений. Администрация в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, а также Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490. Администрация в целях обеспечения деятельности Президента РФ осуществляет следующие функции:

организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы;

организация подготовки поправок к законопроектам, принятым Государственной Думой Федерального Собрания РФ;

---

[1] СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

подготовка проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ;

подготовка предложений о подписании Президентом РФ федеральных конституционных законов и федеральных законов либо об их отклонении;

подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений (перечней поручений) и обращений Президента РФ;

обеспечение обнародования федеральных конституционных законов и федеральных законов, выпуск указов и распоряжений Президента РФ, а также иных документов, подписанных Президентом РФ;

осуществление контроля за исполнением федеральных конституционных законов и федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений, других решений Президента РФ;

обеспечение хранения официальных текстов (оригиналов) федеральных конституционных законов и федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ;

организационное обеспечение реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по осуществлению помилования;

обеспечение реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по решению вопросов гражданства РФ;

подготовка проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ;

подготовка материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и для его программных выступлений;

подготовка предложений Президенту РФ об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов;

содействие развитию местного самоуправления, совершенствованию общих принципов организации местного самоуправления;

обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, торгово-промышленными палатами, организациями предпринимателей и иными организациями;

подготовка предложений Президенту РФ по определению основных направлений государственной молодежной политики и государственной политики в области патриотического воспитания;

обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению;

обеспечение взаимодействия Президента РФ с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

содействие Президенту РФ в реализации его полномочий по кадровым вопросам;

содействие Президенту РФ в реализации его полномочий в области противодействия коррупции;

содействие развитию цифровой инфраструктуры, применению информационно-коммуникационных технологий в государственном и муниципальном управлении;

учет и анализ обращений граждан, а также объединений граждан, в том числе юридических лиц, представление соответствующих докладов Президенту РФ;

сбор, обработка и анализ информации о социально-экономических и политических процессах в стране и за рубежом;

подготовка, согласование и представление Президенту РФ аналитических докладов, справок и иных необходимых документов.

Комиссии, советы при Президенте РФ. Это образуемые Президентом РФ при нем совещательные, экспертные, тому подобные органы, осуществляющие предварительное рассмотрение вопросов и подготовку по ним предложений для Президента РФ. В качестве примеров комиссий можно привести следующие: Комиссия по вопросам кадровой политики в прокуратуре и правоохранительных органах, Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий, Комиссия по вопросам гражданства, Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и др.

Среди советов можно назвать: Государственный Совет, Совет Безопасности, Совет по межнациональным отношениям, Совет по противодействию коррупции, Совет по развитию местного самоуправления, Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, Совет по стратегическому развитию и национальным проектам, Совет по развитию гражданского общества и правам человека и др.

Отдельно стоит отметить Государственный Совет РФ. Дело в том, что в результате принятия поправок в Конституцию РФ в 2020 г. данный Совет обрел конституционный статус, о нем также принят от-

дельный Федеральный закон[1]. Согласно данному Закону Государственный Совет РФ является конституционным государственным органом, формируемым Президентом РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Государственный Совет в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан РФ. Федеральный закон определяет следующие функции Государственного Совета:

рассматривает вопросы, касающиеся взаимодействия органов публичной власти, обсуждает основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетные направления социально-экономического развития государства, в том числе основные направления регионального и муниципального развития;

рассматривает вопросы, касающиеся согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между названными органами, в целях достижения согласованного их решения;

анализирует практики государственного и муниципального управления, разрабатывает предложения по их совершенствованию;

участвует в определении, согласовании и утверждении критериев и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

обеспечивает мониторинг планируемых субъектами РФ и достигнутых ими за отчетный период значений (уровней) показателей деятельности, представляет соответствующий доклад Президенту РФ;

участвует в разработке и определении мер поощрения субъектов РФ и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности;

---

[1] Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

осуществляет иные функции в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента РФ.

Кроме этого, Закон дает определение единой системе публичной власти, нашедшей отражение в Конституции РФ в 2020 г.: под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством РФ, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

Полномочные представители. Президент РФ назначает полномочных представителей. Они могут быть назначены для представления интересов Президента РФ в конкретных органах или на отдельных территориях. В настоящее время Президент РФ имеет полномочных представителей в палатах Федерального Собрания РФ[1], в Конституционном Суде РФ[2], а также в федеральных округах[3].

Так, полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации представляет: позицию Президента РФ по рассматриваемым Советом Федерации федеральным конституционным законам, одобренным Государственной Думой, и федеральным законам, принятым

---

[1] См. Положение о полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 22 июня 2004 г. № 792.

[2] См. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 31 декабря 1996 г. № 1791.

[3] См. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденное Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849.

Государственной Думой; обоснования отклонения Президентом РФ принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации федеральных законов; указы Президента РФ о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения, внесенные на утверждение Совета Федерации в соответствии с п. «б» и «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ; кандидатуры для назначения на должности, внесенные на рассмотрение Совета Федерации Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, а также об освобождении их от должности.

Полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе представляет: законопроекты, внесенные Президентом РФ, на заседаниях Государственной Думы; позицию Президента РФ по законопроектам, рассматриваемым Государственной Думой; обоснования отклонения Президентом РФ принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации федеральных законов; кандидатуры для назначения на должности, внесенные на рассмотрение Государственной Думы Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, и др.

Основными задачами полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе являются: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Примером иных должностных лиц, назначаемых Президентом РФ, может служить Уполномоченный по правам ребенка[1].

§ 5. Правительство Российской Федерации

Правительство РФ в системе власти. В системе федеральных органов государственной власти Правительство РФ занимает крайне важное место — оно выступает в качестве высшего исполнительного органа государственной власти РФ.

---

[1] См. Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка».

Наиболее тесно Правительство РФ связано с Президентом РФ. Оно подотчетно и подконтрольно главе государства, который осуществляет общее руководство Правительством РФ. Правительство занимает равное положение в отношениях с Федеральным Собранием РФ, так как олицетворяет одну из ветвей государственной власти (ст. 10 и 11 Конституции РФ). В то же время сама природа исполнительной власти характеризует Правительство РФ как орган, исполняющий чьи-то решения. В первую очередь это законы, т. е. акты, принимаемые парламентом, а также нормативные указы главы государства.

Такое же равноправное положение занимает Правительство РФ и в отношениях с судами. В частности, оно вправе подавать запросы в Конституционный Суд РФ, обращаться с исками в суды общей юрисдикции. Решения, принятые судами, обязательны для Правительства РФ.

Правительство РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды. Оно состоит из членов Правительства РФ: Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Заместители Председателя Правительства РФ, федеральные министры могут замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, должности государственной службы и муниципальные должности в случае, если это предусмотрено федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ. Члены Правительства РФ не могут быть сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Председателем Правительства РФ, Заместителем Председателя Правительства РФ, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин РФ, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на

территории иностранного государства. Председателю Правительства РФ, заместителям Председателя Правительства РФ, федеральным министрам, иным руководителям федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Председатель Правительства РФ назначается на должность Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой.

Представление по кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится в Государственную Думу Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой или освобождения Президентом РФ от должности либо отставки Председателя Правительства РФ.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения представления.

По результатам рассмотрения представленной Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственная Дума вправе утвердить или отклонить ее.

Если Государственная Дума утверждает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ, Президент РФ назначает данную кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ.

Если Государственная Дума отклоняет представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ, Президент РФ вправе внести в Государственную Думу представление по новой кандидатуре Председателя Правительства РФ или повторно по той кандидатуре, которая была отклонена Государственной Думой.

После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ Президент РФ назначает на должность Председателя Правительства РФ. В этом случае утверждение кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой не требуется, а Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П Президент РФ при внесении в Государствен-

ную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

Заместители Председателя Правительства РФ назначаются на должность Президентом РФ после утверждения их кандидатур Государственной Думой. Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства РФ, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой. Президент РФ назначает на должность: федеральных министров — руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности — после консультаций с Советом Федерации; иных федеральных министров после утверждения их кандидатур Государственной Думой.

В соответствии с указами Президента РФ заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Например, полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе является одновременно и заместителем Председателя Правительства РФ.

Сложение Правительством РФ своих полномочий. Отставка Правительства РФ. Прекращение полномочий Правительства РФ в связи с выражением ему недоверия или отказом в доверии. Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Решение о сложении Правительством РФ его полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ.

Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ.

Президент РФ вправе принять решение об отставке Правительства РФ, в том числе в предусмотренном Конституцией РФ случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ.

В случае сложения полномочий или отставки Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Постановление о недоверии Правительству РФ принима-

ется большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

После выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы.

В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, который подлежит рассмотрению в течение семи дней.

В случае если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству РФ, Президент РФ в течение семи дней вправе принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

В случае если Правительство РФ в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству РФ откажет, Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству РФ, а Председатель Правительства РФ не может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ в случаях, предусмотренных ч. 3—5 ст. 109 Конституции РФ (т. е. в тех случаях, когда сама Государственная Дума не может быть распущена), а также в течение года после назначения Председателя Правительства РФ в соответствии с ч. 4 ст. 111 Конституции РФ (т. е. после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой).

Компетенция. В соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ осуществляет следующие полномочия:

разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

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

обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;

обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

осуществляет управление федеральной собственностью;

осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;

осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;

осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» детализирует полномочия высшего исполнительного органа страны и группирует их по следующим областям: социального обеспечения; защиты семьи и детства; здравоохранения; трудовых отношений; экономики; бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики; взаимодействия с институтами гражданского общества; науки, образования и культуры; охраны окружающей среды и природопользования; обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью; обеспечения обороны страны и безопасности государства; законодательной деятельности; внешней политики и международных отношений.

Например, в последней из указанных областей Правительство РФ: осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; заключает в пределах своих полномочий международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан РФ за пределами ее территории; оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности; осуществляет регулирование и государственный контроль в области внешнеэкономической деятельности, а также в области международного научного, научно-технического и культурного сотрудничества.

Руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти.

Президент РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и другими вопросами в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти, назначает на должность и освобождает от должности руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Основной формой работы Правительства РФ являются его заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляются в соответствии с его Регламентом. Представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, иные лица вправе участвовать в заседаниях Правительства РФ в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами либо в порядке, установленном Правительством РФ.

Для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению его Председателя может образовать Президиум Правительства РФ.

Акты. Акты Правительства РФ издаются на основе и во исполнение Конституции РФ, т. е. они не должны ей противоречить. Правительство РФ издает постановления и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ.

Акты Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ и вступают в силу одновременно на всей территории РФ, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Они обязательны для исполнения на всей территории РФ.

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные акты Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем состояло отличие в процедурах избрания первого Президента СССР и первого Президента России?
2. Как изменялся срок президентских полномочий с момента учреждения должности Президента РФ?

3. Какова роль Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Председателя Конституционного Суда РФ в процедуре вступления в должность вновь избранного Президента РФ?

4. Назовите основания для досрочного прекращения полномочий Президента РФ. Какое должностное лицо временно исполняет обязанности Президента РФ в таком случае? Имеются ли ограничения в правах данного лица в период временного исполнения им полномочий Президента РФ?

5. Письменно изложите стадии процедуры отрешения Президента РФ от должности.

6. Какими актами регламентируется статус вновь избранного, но не вступившего в должность Президента РФ и статус Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий?

7. Раскройте содержание президентского иммунитета.

8. Чем отличается указ Президента РФ от распоряжения Президента РФ? Приведите примеры названных актов.

9. Назовите полномочия Президента РФ в части реализации им функций гаранта Конституции РФ и гаранта прав и свобод человека и гражданина.

10. Чем статус Администрации Президента РФ отличается от статуса иных органов при Президенте РФ?

11. Назовите виды полномочных представителей Президента РФ.

12. Раскройте процедуру назначения Председателя Правительства РФ.

13. Раскройте аргументы Конституционного Суда РФ, содержащиеся в его постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П, в части реализации права Президента РФ на внесение в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ.

14. В чем состоит назначение Президиума Правительства РФ? Кто входит в его состав?

15. Назовите лиц, входящих в состав Правительства РФ, а также лиц, имеющих право участвовать в его заседаниях.

Глава 16. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Безруков А. В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М., 2015; *Безруков А. В., Карасев А. Т.* Депутат: должностное лицо или представитель власти (вопросы соотношения и отличия) // Российская юстиция. 2020. № 2; *Гранкин И. В.* Парламентское право Российской Федерации: курс лекций. М., 2013; *Карасев А. Т.* Ответственность депутатов представительных органов власти // Российский юридический журнал. 2008. № 6; *Он же.* Депутат в системе представительной власти: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009; *Окулич И. П.* Проблема этической составляющей профессиональной деятельности депутатов // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2; Парламентское право России: учеб. пособие / отв. ред. *А. Н. Кокотов*. М., 2020; *Чиркин В. Е.* Законодательная власть. М., 2012.

§ 1. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации

Понятие, структура. Федеральное Собрание — парламент РФ, высший представительный и законодательный орган страны, включающий две палаты — Государственную Думу и Совет Федерации, действующие на профессиональной постоянной основе.

Осуществляя представительскую функцию, палаты призваны в ходе законодательной деятельности, на иных направлениях работы учитывать интересы всего общества, делать их основой функционирования аппарата власти в целом. Представительство подразумевает ряд задач, которые палаты Федерального Собрания не могут не ставить перед собой. В их числе выявление основных имеющихся в обществе позиций по обсуждаемым палатами вопросам, «притирка» несовпадающих воззрений при выработке парламентских решений (поиск социального компромисса), снижение социальной напряженности, вовлечение граждан в государственную деятельность. Сама двухпалатная структура парламента призвана гармонизировать интересы субъектов РФ, представленные в Совете Федерации, и обще-

российские интересы, выразителем которых в первую очередь является Государственная Дума, работающие в ней партии.

Представительный характер парламента обеспечивает в первую очередь порядок формирования его палат. Депутаты Государственной Думы избираются непосредственно населением страны в лице избирательного корпуса на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. В Совет Федерации входят сенаторы: по два представителя от каждого субъекта РФ (один из них избирается парламентом субъекта РФ, а другой назначается главой субъекта РФ) на срок полномочий делегирующих их органов; Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно (он вправе отказаться от полномочий сенатора); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. Пожизненными представителями Российской Федерации в Совете Федерации могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности. Остальные сенаторы от федерального центра назначаются сроком на шесть лет. Дума избирается в составе 450 депутатов на срок пять лет, называемый созывом. С момента начала работы Думы нового созыва полномочия Думы прежнего созыва прекращаются. Полномочия Думы могут быть прекращены досрочно в случае ее роспуска Президентом РФ (ст. 111, 117 Конституции РФ). Совет Федерации работает не по созывам — в нем действует индивидуальное обновление его состава. Не предусмотрена и возможность его роспуска.

Часто можно услышать мнение о неравенстве палат, из которых одна верхняя — Совет Федерации, а вторая нижняя — Государственная Дума. Подобные утверждения верны лишь отчасти. Палаты имеют разные задачи, полномочия, и в сфере собственной компетенции каждая из них предстает высшей инстанцией (никто, кроме нее, не вправе решать вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ее ведению). В этом смысле палаты равноправны, они просто разнонаправлены. В общей для обеих палат области (законотворчество) они отвечают за разные участки работы. Дума разрабатывает и принимает законы, а Совет Федерации решает вопрос об их одобрении или отклонении[1]. Данное обстоятельство и позволяет говорить об относительном неравенстве палат.

[1] Особенностью федеральных конституционных законов, как и законов о поправках к Конституции РФ, является то, что они принимаются путем их последователь-

Нормативная основа включает Конституцию РФ (гл. 5 и др.), федеральные законы «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации», от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», регламенты палат, иные акты. Порядок формирования Думы определяется избирательным законодательством. Порядок формирования Совета Федерации определяется Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», не входящим в состав избирательного законодательства.

Организация работы палат. Стремясь к полноценной работе, палаты самоорганизуются. Они принимают собственные регламенты, избирают из своего состава председателей палат и их заместителей, образуют комитеты и комиссии, отвечающие за отдельные направления деятельности палат. В палатах созданы советы, вырабатывающие единую стратегию и тактику их деятельности. Структуру комитетов и комиссий в Думе дополняет деление депутатов по партийному признаку на фракции.

> Фракция — объединение депутатов Думы, избранных в составе федерального партийного списка кандидатов, допущенного к распределению мандатов в Думе, а также депутатов, избранных от соответствующей партии по одномандатным округам. В нее входят все депутаты Думы, избранные в составе данного списка кандидатов. В нее также могут входить депутаты, ранее входившие во фракции иных партий, деятельность которых прекращена в связи с ликвидацией (реорганизацией) соответствующих партий.

Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Сенаторы не создают фракции и партийные объединения, так как они представляют интересы отдельных субъектов РФ или федерального центра.

Председатели палат и их заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат, представляют свои палаты вовне, обеспечивают взаимодействие палат с Президентом РФ, Правительством РФ, иными государственными органами и должностными лицами, взаимодействуют со структурными подразделениями палат, координируют совместно с советами палат деятельность комитетов и комиссий; отвечают за функционирование аппарата палат.

ного одобрения Думой и Советом Федерации. Однако названная особенность не меняет принципиальную специализацию палат в законодательном процессе.

Палаты Федерального Собрания не имеют единого руководства и не вправе заседать совместно, за исключением заслушивания посланий Президента РФ.

Качественное осуществление палатами своих полномочий невозможно без деятельности их комитетов и комиссий. Численный и персональный состав, наименование, направления работы, статус комитетов и комиссий палаты определяют самостоятельно. В состав комитетов и комиссий палат с правом решающего голоса могут входить только соответственно депутаты Государственной Думы, сенаторы РФ. Комитеты и комиссии участвуют в законопроектных работах, готовят предварительные материалы по вопросам компетенции своих палат, готовят и проводят парламентские слушания, содействуют проведению в жизнь принимаемых законов и решений палат, рассматривают кандидатуры должностных лиц, подлежащих назначению палатами или представляемых Президентом РФ на согласование; участвуют в парламентском контроле.

Вправе ли палаты создавать совместные депутатские формирования? Конституция не дает прямого ответа на этот вопрос. В прежнем парламенте — Верховном Совете РФ палаты для решения собственных задач создавали постоянные комиссии, а на общепарламентских направлениях формировали на паритетных началах совместные комитеты. Комитеты позволяли Верховному Совету действовать в качестве единого целого.

Государственная Дума и Совет Федерации правомочны (имеют право на осуществление любых своих полномочий), если в их состав избрано не менее 2/3 от установленного числа соответственно депутатов Думы, сенаторов РФ.

§ 2. Компетенция и акты палат Федерального Собрания Российской Федерации

Понятие компетенции. Это полномочия палат Федерального Собрания, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, иными актами. Компетенция палат включает как полномочия, обеспечивающие их внутреннюю самоорганизацию (внутрипалатные полномочия), так и полномочия, конкретизирующие их внешние функции, осуществляемые ими во взаимодействии с иными органами власти, другими субъектами (внешние полномочия).

В числе основных внешних полномочий палат выделяются полномочия в области законодательной деятельности, международных отношений, решения организационно-кадровых вопросов, парламентского контроля, в сфере судебной власти.

Законодательные полномочия. Как предусматривает ст. 105 Конституции РФ, только Государственная Дума вправе принимать федеральные законы, которые затем одобряются или отклоняются Советом Федерации. Что касается федеральных конституционных законов, принимаемых по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, то они принимаются посредством их одобрения большинством не менее 3/4 голосов от общего числа сенаторов РФ и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Федеральное Собрание законодательствует в пределах конституционно установленных предметов ведения (ст. 71, 72, 76 Конституции РФ). Важно отметить, что законы не являются актами той или иной палаты парламента, они — результат деятельности Федерального Собрания в целом при обязательном участии Президента РФ.

Особое место в данной группе полномочий занимает принятие Государственной Думой федерального бюджета и отчета о его исполнении. Почему мы не выделяем, как это делают некоторые авторы, данные полномочия в отдельную группу? Дело в том, что федеральный бюджет и отчет о его исполнении принимаются исключительно в форме федерального закона, пусть и по особой процедуре. Следует отметить также, что бюджет утверждается на трехлетний период развития Российской Федерации.

Совет Федерации наделен правом законодательной инициативы по вопросам принятия любых видов законов федерального уровня, если только внесение в Государственную Думу законопроектов конкретного вида не отнесено к исключительному ведению других органов или должностных лиц (например, только Президент РФ вносит в Думу проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ). Государственная Дума обладает правом законодательной инициативы по вопросу внесения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ).

Полномочия в области международной деятельности. Государственная Дума принимает заявления, обращения, в которых выражает свое отношение к тем или иным международным событиям, принимает акты о развитии межпарламентского сотрудничества с парламентами иностранных государств. Комитеты Государственной Думы (в частности, по международным делам и по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками) по вопросам их ведения и в соответствии с п. «м» ст. 83 Конституции РФ участвуют в консультациях при назначении и от-

зыве Президентом РФ дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях.

В соответствии с п. «г» ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации. Совет Федерации осуществляет сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями. Совет Федерации может заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве и осуществлять обмен парламентскими делегациями. К ведению Совета Федерации отнесено решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории страны. За время своего существования Совет Федерации по представлению Президента РФ более 30 раз рассматривал данный вопрос (Абхазия, Южная Осетия, Косово, Босния и Герцеговина, Ливан и др.).

Участие в формировании органов власти. В соответствии со ст. 103 Конституции РФ Государственная Дума: утверждает кандидатуру Председателя Правительства РФ, его заместителей и ряда федеральных министров, таких как министры спорта, промышленности, здравоохранения и т. п. (причем трехкратное отклонение представленных кандидатур Председателя Правительства РФ — а в случае с его заместителями и федеральными министрами если после такого трехкратного отклонения более 1/3 должностей в Правительстве РФ остаются вакантными — может повлечь роспуск Государственной Думы и проведение новых выборов); назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ (Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» круг полномочий Думы расширен — она также назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Центрального банка РФ по представлению Председателя Центрального банка РФ, согласованному с Президентом РФ; направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном финансовом совете в рамках своей квоты); назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половину состава ее аудиторов по представлению Президента РФ; назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности 5 из 15 членов Центральной избирательной комиссии (ЦИК) РФ.

К компетенции Совета Федерации отнесено: назначение выборов Президента РФ; назначение на должности судей Конституционного и Верховного судов РФ, председателей и заместителей председателей указанных судов, а также освобождение их от занимаемых должностей, судей Экономического суда СНГ, а также 10 членов — представителей общественности в Высшую квалификационную коллегию судей РФ. Все судьи назначаются, освобождаются от должности по представлению Президента РФ простым большинством голосов от общего числа сенаторов РФ; назначение и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей; проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов РФ и прокуроров приравненных к ним специализированных прокуратур; назначение и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов; согласование назначения и освобождения от должности дипломатических представителей Российской Федерации.

К ведению Совета Федерации также относится назначение на должность и освобождение от должности 5 из 15 членов ЦИК РФ. Кандидатуры для назначения на должности членов ЦИК РФ предлагают Совету Федерации законодательные и исполнительные органы субъектов РФ.

Контрольные полномочия. Государственная Дума в данной области решает вопрос о доверии или отказе в доверии Правительству РФ. Двукратное выражение недоверия Правительству РФ или отказ в доверии в течение трех месяцев могут повлечь для Государственной Думы неблагоприятные последствия в виде ее роспуска Президентом РФ. Чтобы избежать роспуска, Государственная Дума предусмотрела в своем регламенте маленькую «защитную хитрость». В случае постановки перед Государственной Думой Председателем Правительства РФ вопроса о доверии Правительству РФ на голосование сначала выносится вопрос о доверии Правительству РФ. Затем, если решение не будет принято, на голосование ставится вопрос об отказе в доверии Правительству РФ. Если ни одно из решений не будет принято, вопрос снимается с голосования. То есть Государственная Дума при решении вопроса о доверии Правительству РФ оставляет для себя возможность уклониться от его решения.

К полномочиям Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Вопросы Думы о деятельности Правительства РФ утверждаются соответствующими фракциями в Думе, а также Советом Думы и затем направляются в Правительство РФ. Только Государственная Дума вправе выдвигать обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности либо же против бывшего Президента РФ для лишения последнего неприкосновенности. 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 Государственной Думы. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления (преступлений), названного в ст. 93 Конституции РФ, 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. Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. По итогам обсуждения Государственная Дума 2/3 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 пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

Так, в 1999 г. Государственная Дума предприняла попытку выдвинуть обвинение против Президента Б. Н. Ельцина. Обвинение выдвигалось в связи с подготовкой, заключением и реализацией Беловежских соглашений; в связи с насильственным прекращением деятельности Съезда народных депутатов РФ в сентябре — октябре 1993 г.; в связи с развязыванием и проведением военных действий на территории Чеченской Республики в 1994—1996 гг.; в связи с осуществлением мер, повлекших ослабление обороноспособности и безопасности России; в связи с осуществлением мер, создавших для населения Российской Федерации тяжелейшие жизненные условия и повлекших сокращение его численности. Ни по одному из указанных вопросов Государственная Дума не смогла набрать необходимого для принятия решения числа голосов.

Процедура выдвижения обвинения против Президента, прекратившего исполнять свои полномомчия, для лишения его неприкосновенности аналогична.

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» Государственная Дума может инициировать процедуру парламентского расследования по фактам грубого или массового нарушения конституционных прав и свобод граждан, обстоятельствам, связанным с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера, а также с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Поправками 2020 г. в Конституцию РФ за палатами парламента на самом высшем уровне закреплена возможность осуществлять парламентский контроль и даже одна из форм такого контроля — парламентский запрос.

К контрольным полномочиям Совета Федерации отнесены отрешение Президента РФ от должности, лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий. Причем происходит это по одинаковой процедуре. После получения постановления Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков состава преступления Совет Федерации направляет запрос в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента 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. Данное решение принимается квалифицированным большинством голосов в 2/3 от общего числа сенаторов РФ.

Совет Федерации ежегодно заслушивает доклад Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, по итогам которого палата вправе принять постановление.

Совет Федерации утверждает указ Президента РФ о введении военного положения. Данный указ после его принятия незамедлительно передается Президентом РФ на утверждение Совета Федерации. Вопрос об утверждении указа Президента РФ должен быть рассмотрен Советом Федерации в срок, не превышающий 48 часов с момента получения этого указа. В случае неутверждения Советом Федерации названного указа Президента РФ данный указ прекра-

щает свое действие (как и сам режим военного положения) со следующего дня после дня принятия такого решения Советом Федерации.

Совет Федерации утверждает указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения. Вопрос о его утверждении должен быть рассмотрен Советом Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа. В случае неутверждения Советом Федерации указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения он утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования.

Полномочия в сфере судебной власти. В данной области Государственная Дума наделена полномочием по объявлению амнистии. Амнистия — это полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших преступления. Амнистия объявлялась Государственной Думой более 20 раз. Впервые постановление об амнистии было принято 23 февраля 1994 г. Это была своего рода попытка «национального примирения» после событий 1991 и 1993 гг. Самые крупные амнистии были приурочены к 55- и 65-летию победы в Великой Отечественной войне.

Важным полномочием, а скорее все-таки правом Государственной Думы является предоставленная ей возможность обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, палат Федерального Собрания, о толковании Конституции РФ, а также с ходатайством о разрешении спора о компетенции, в котором стороной является Государственная Дума как одна из палат парламента.

Совет Федерации в судебной сфере наделен правом обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, палат Федерального Собрания, о толковании Конституции РФ, о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ и ходатайств о разрешении споров о компетенции, в которых одной из сторон является Совет Федерации как одна из палат парламента.

Полномочия Совета Федерации как «палаты регионов». Совет Федерации как выразитель интересов субъектов РФ утверждает изменения границ между субъектами РФ. Для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границ между субъектами РФ в Совет Федерации представляются: а) соглашение (договор) об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами субъектов РФ (руководителями глав субъектов РФ), границы между которыми предполагается изменить, и утвержденное законодательными орга-

нами этих субъектов; б) обоснование изменения границ, согласованное с другими субъектами РФ; в) карта местности с нанесенными на ней линией границы между субъектами РФ и предлагаемой линией границы между ними, описание границ.

В соответствии с п. 2 ст. 84 ЗК РФ Совет Федерации утверждает изменение границ городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. В случае если изменение границ городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя повлечет за собой изменение границ Московской области, Ленинградской области, Республики Крым, этот вопрос рассматривается Советом Федерации в порядке, установленном для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границ между субъектами РФ. Для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границы города федерального значения в Совет Федерации представляются: а) обращение (представление) законодательного органа и главы субъекта РФ, границу которого предполагается изменить; б) согласие Правительства РФ на изменение границы города федерального значения; в) обоснование изменения границы; г) карта местности с нанесенными на ней линией границы города федерального значения и предлагаемой линией границы города федерального значения, описание границы.

Акты палат. Конституция РФ и действующее законодательство достаточно четко определяют перечень актов, которые могут приниматься палатами Федерального Собрания РФ.

Во-первых, постановления палат — это акты, принимаемые по вопросам, отнесенным к ведению палат Конституцией РФ. Однако палаты в своих регламентах расширяют круг вопросов, по которым они могут принимать постановления. Так, в ст. 68 Регламента Совета Федерации закреплено, что Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению не только Конституцией РФ, но и федеральными конституционными законами и федеральными законами, а также по вопросам организации деятельности Совета Федерации. А в ст. 93 Регламента Государственной Думы перечислены вопросы (причем их несколько больше, чем указано в ст. 103 Конституции РФ), по которым палата может принимать постановления.

Постановления принимаются большинством голосов от общего числа депутатов (членов) соответствующей палаты, за исключением случаев, когда непосредственно в Конституции РФ установлено иное. Например, при решении вопроса об отрешении Президента РФ от должности соответствующие постановления палат Федерального Со-

брания принимаются квалифицированным большинством голосов в 2/3 от общего числа депутатов или сенаторов.

Во-вторых, в регламентах палат Федерального Собрания указано, что по общеполитическим и социально-экономическим вопросам они могут выступать с заявлениями, обращениями, которые принимаются большинством голосов от общего числа депутатов или сенаторов и оформляются в виде постановлений.

В-третьих, решения Совета Федерации по вопросам организации внутренней деятельности палаты могут оформляться выписками из протокола заседания.

Постановления подписываются председателями палат (лицами, их замещающими). Акты палат официально публикуются не позднее 10 дней после дня их принятия в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo. gov.ru).

§ 3. Федеральный законодательный процесс

Понятие. Федеральный законодательный процесс — вид правотворческого процесса, направленный на создание законов федерального уровня. Законодательный процесс можно определить как нормативно установленный порядок создания (производства) законов. При нестрогом толковании законодательный процесс — это и сама процедурно оформленная деятельность по созданию законов. Иногда законодательный процесс именуют еще процессом принятия законов, разумея под принятием закона не только положительное голосование парламента по законопроекту в итоге его официального рассмотрения (принятие закона в собственном смысле слова), но и всю процедуру создания закона от возбуждения законодательной инициативы до вступления закона в силу. Кроме того, следует различать принятие закона Государственной Думой (ст. 105 Конституции РФ) и принятие федерального закона (ст. 107 Конституции РФ), завершающего законодательную процедуру в Федеральном Собрании в целом и вбирающего в себя как принятие закона Думой, так и одобрение закона Советом Федерации. Таким образом, термин «принятие закона» имеет несколько значений.

Стадии законодательного процесса. Законодательный процесс делится на несколько стадий на основе трех критериев. Первый — выделение в законодательном процессе последовательного ряда частных целей, без достижения которых невозможен и конечный резуль-

тат — введение в действие нового закона или отказ от его принятия. Второй — переход законопроекта (закона) от одних участников процесса к другим и (или) изменение режима работы с законопроектом (законом). Третий — оформление перехода законопроекта (закона) от одного участника законодательного процесса к другому и (или) изменения режима работы с законопроектом (законом) соответствующими процессуальными решениями.

Исходя из данных критериев, в федеральном законодательном процессе можно выделить следующие стадии: 1) законодательную инициативу; 2) принятие решения о первичном движении законопроекта в Государственной Думе; 3) предварительное рассмотрение законопроекта в рабочих органах Думы; 4) пленарное рассмотрение законопроекта Думой; 5) направление Государственной Думой принятого ею закона в Совет Федерации; 6) принятие решения о первичном движении закона в Совете Федерации; 7) предварительное рассмотрение закона в рабочих органах Совета Федерации; 8) пленарное рассмотрение закона Советом Федерации (в том числе «квазирассмотрение» в пассивной форме); 9) направление принятого и одобренного закона Президенту РФ; 10) рассмотрение закона Президентом РФ на предмет его подписания или отклонения (возвращения); 11) обнародование (опубликование) закона; 12) вступление закона в силу.

Отдельные стадии могут внутренне подразделяться на этапы на основе тех же критериев. Так, пленарное рассмотрение законопроекта Государственной Думой осуществляется, как правило, в трех чтениях, разделяемых еще и этапами подготовки законопроекта к каждому из них. В свою очередь, близкие друг другу стадии законодательного процесса можно объединять в циклы. Например, все стадии прохождения законопроекта в Думе соединяются воедино целью принятия закона, а все стадии прохождения закона в Совете Федерации — целью одобрения закона.

Законодательная инициатива имеет целью возбуждение законодательного процесса по конкретному законопроекту (поправке к законопроекту) путем его разработки и внесения в установленном порядке в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы (ст. 104, 134 Конституции РФ). Данная стадия завершается в момент регистрации законопроекта и прилагаемых к нему документов в управлении документационного обеспечения аппарата Думы в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота Государственной Думы.

Регистрация законопроекта, завершая стадию законодательной инициативы, является начальной точкой второй стадии — *принятия решения о первичном движении законопроекта*. Ее цель — решение вопроса о возможности включения законопроекта в законодательный процесс путем проверки законопроекта и прилагаемых к нему документов на предмет соответствия их формы и порядка внесения действующему законодательству. Окончательное решение о включении законопроекта в законодательный процесс или о возвращении его субъекту права законодательной инициативы принимает Совет Думы.

Совет Думы назначает комитет Государственной Думы, ответственный за законопроект, и включает законопроект в примерную программу законопроектной работы Думы на текущую либо на очередную сессию (в примерную программу законопроектной работы Думы в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, или в программу законопроектной работы комитета). Данные решения переводят законопроект на стадию *предварительного рассмотрения законопроекта*, главная цель которой заключается в подготовке законопроекта к пленарному рассмотрению палатой в целом. Эта цель достигается путем проведения необходимых экспертиз законопроекта, обобщения отзывов, предложений, замечаний по нему, возможного изменения текста законопроекта с согласия субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект. Для организационного обеспечения этой работы ответственный за предварительное рассмотрение законопроекта комитет Думы обычно создает рабочую группу из депутатов — членов комитета. В рабочую группу могут входить и другие лица. Предварительное рассмотрение законопроекта завершается решением совета Думы о вынесении законопроекта на пленарное рассмотрение палаты.

Цель *пленарного рассмотрения законопроекта* заключается в принятии закона или выведении законопроекта из законодательной процедуры на заседании (заседаниях) Государственной Думы. Пленарное рассмотрение законопроекта Думой распадается на чтения и на периоды подготовки законопроекта к каждому чтению. Законопроекты рассматриваются, как правило, в трех чтениях. Каждое чтение имеет собственную цель. Первое чтение позволяет депутатам войти в проблематику законопроекта, уяснить его концепцию, место в законодательной системе, предмет регулирования, основные положения. Второе чтение направлено на содержательную доработку законопроекта путем внесения в него поправок. Третье чтение — этап «подчистки», редакционной правки и устранения логических и иных не-

сообразностей, могущих появиться в тексте проекта в ходе второго чтения. Законопроекты могут рассматриваться в меньшем или большем количестве чтений. Решение о принятии законопроекта в каждом из чтений и окончательное принятие закона Государственной Думой оформляются ее постановлениями.

Принятый Государственной Думой закон *направляется* в Совет Федерации для решения вопроса о его одобрении или отклонении, и это следующая стадия процесса, имеющая сходство со стадией законодательной инициативы. Ее суть также заключается в возбуждении процедуры рассмотрения акта в палате Федерального Собрания. Хотя здесь есть и существенное различие: если законодательная инициатива в большинстве случаев — право управомоченных субъектов по внесению законопроекта, то направление принятых законов в Совет Федерации является обязанностью Государственной Думы. Указанная стадия заключается в оформлении окончательного текста принятого закона, иных документов, официальном внесении их в Совет Федерации на имя председателя этой палаты и завершается актом регистрации названных документов в аппарате Совета Федерации.

Решение о *первичном движении закона* в Совете Федерации принимается председателем палаты или по его поручению заместителем председателя. На данной стадии проверяется соответствие формы закона и прилагаемых к нему документов действующему законодательству и принимается решение о направлении закона в ответственный комитет.

Целью *предварительного рассмотрения* закона ответственным комитетом Совета Федерации является формулирование последним предложений о необходимости пленарного рассмотрения закона на заседании палаты, об одобрении или отклонении закона. Предложения ответственного комитета оформляются в виде заключения и направляются Председателю Совета Федерации. Окончательное решение о вынесении или о невынесении закона на заседание Совета Федерации принимает Председатель этой палаты. Таким образом, цель предварительного рассмотрения закона заключается не в доработке закона, а в определении палатой своего предварительного мнения о законе. *Пленарное рассмотрение закона* на заседании Совета Федерации имеет целью принятие окончательного решения данной палатой об одобрении или отклонении закона, оформляемого постановлением. Стадия *направления* принятого и одобренного закона Президенту РФ имеет целью официальное направление закона, прилагаемых к нему документов Президенту РФ.

Рассмотрение закона Президентом РФ на предмет его подписания или отклонения (возвращения) имеет целью оперативное ознакомление главы государства, а в его лице исполнительных органов с принятым и одобренным законом. Это важно, поскольку именно на исполнительную власть в первую очередь возлагается задача обеспечения реализации закона. Данная стадия завершается направлением скрепленного подписью Президента РФ закона для его официального опубликования или направлением отклоняемого (возвращаемого) Президентом РФ закона в палаты Федерального Собрания с соответствующим письмом Президента РФ.

Опубликование (обнародование) закона входит в компетенцию Президента РФ. Законы федерального уровня официально публикуются в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Официальным изданием является и «Парламентская газета». Цель данной стадии заключается в оперативном и точном доведении принятого закона до неограниченного круга лиц (до всех, кому адресованы или могут быть адресованы его положения). Факт официальной публикации закона завершает указанную стадию. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ.

Вступление закона в действие — завершающая точка законодательного процесса, свидетельствующая о реальном включении созданного закона в законодательную систему страны. Действие закона — потенциальная возможность или необходимость субъектов права, кому адресован закон, реализовать его содержание (права, обязанности, полномочия, ответственность). Говорят о действии закона в пространстве, во времени и по кругу лиц. Федеральные конституционные законы, федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

В законодательном процессе имеют место и разногласия между отдельными его участниками, что осложняет ход законодательного процесса. К числу названных разногласий следует отнести отклонение закона Советом Федерации, отклонение или возвращение закона Президентом РФ.

Если Президент РФ в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федераль-

ный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от общего числа сенаторов и депутатов Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию. Если Президент РФ в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом РФ. Если последний подтвердит конституционность федерального закона, Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом своего решения. Если Конституционный Суд РФ не подтвердит конституционности федерального закона, Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания.

Отклоненный Советом Федерации закон вновь проходит стадии предварительного и пленарного рассмотрения в Государственной Думе. В ходе предварительного рассмотрения закона палаты формируют (могут формировать) согласительную комиссию для преодоления возникших между ними разногласий. Процедура пленарного рассмотрения таких законов имеет свои особенности. Она предусматривает квалифицированное большинство голосов при голосовании по закону в Думе (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ). Если по итогам повторного рассмотрения закона Государственная Дума примет его в прежней редакции, то именно она направляет закон Президенту РФ. Если же в повторно рассматриваемый закон вносятся изменения, то он принимается Думой и рассматривается на предмет одобрения Советом Федерации в общем порядке, установленном для законов данного вида.

Внутреннее содержание законодательного процесса во многом зависит от вида рассматриваемых законов. Наиболее усложнен порядок пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок. Законодательная процедура принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов, предусмотренных ст. 106 Конституции РФ, содержит условие обязательного пленарного рассмотрения этих законов Советом Федерации, так как они принимаются по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

§ 4. Статус сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы (парламентария)

Понятие и нормативная основа. Правовой статус сенатора РФ, депутата Государственной Думы — законодательно установленное положение гражданина, связанное с его деятельностью на профес-

сиональной постоянной основе в соответствующей палате Федерального Собрания. Закрепление правового статуса сенатора РФ, депутата Государственной Думы является важным средством легитимации парламента как представительного органа власти, а соответственно, и самих этих лиц. А это означает, что правовому статусу сенаторов РФ, депутатов Государственной Думы (в дальнейшем также — парламентарии) присущ публично-властный характер, который закреплен в Конституции РФ (ст. 97—99, 104, 109, 134), Федеральном законе «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и конкретизируется в регламентах палат Федерального Собрания.

Требования к парламентарию. Сенатором РФ, депутатом Государственной Думы может быть лишь гражданин РФ, не имеющий гражданства другого государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства. Конституция РФ (ч. 2 ст. 97) устанавливает, что одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором РФ и депутатом Государственной Думы. Кроме того, депутат Думы, сенатор РФ не могут быть депутатами иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Требования к кандидатам на должность депутата Государственной Думы устанавливаются на основе Конституции РФ избирательным законодательством. В соответствии со ст. 95 Конституции РФ сенатором РФ может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации и соответствующий требованиям, предъявляемым к парламентариям Конституцией РФ и федеральным законом. Кроме того, ст. 95 Конституции РФ установлено, что пожизненно сенатором РФ становится Президент РФ, прекративший исполнение его полномочий в связи с истечением срока пребывания в должности или досрочно в случае его отставки. При этом закреплено право Президента РФ (в указанных случаях) отказаться от полномочий сенатора РФ. В ч. 5 ст. 95 Конституции РФ предусмотрена возможность граждан, имеющих выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности, быть назначенными пожизненно представителями Российской Федерации, осуществляющими полномочия сенатора РФ. Кроме того, Президент РФ может назначить сенаторами не более 30 представителей Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Срок занятия должности. Депутат Государственной Думы избирается на срок полномочий своей палаты. Наделение полномочиями сенатора РФ осуществляется Президентом Российской Федерации, законодательным органом субъекта РФ нового созыва и вновь избранным главой субъекта РФ на срок не более шести лет (за исключением сенаторов, назначаемых пожизненно).

Полномочия парламентария могут быть прекращены досрочно в ряде случаев. В их числе: письменное заявление парламентария о сложении полномочий; занятие им должности, не совместимой со статусом парламентария; утрата им российского гражданства либо приобретение гражданства иностранного государства; избрание его депутатом другого представительного органа; вступление в отношении него в силу обвинительного приговора суда; вступление в отношении него в законную силу решения суда об ограничении дееспособности либо признании его недееспособным; признание его безвестно отсутствующим либо объявление его умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу; его смерть и другие, предусмотренные ст. 4 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Полномочия депутата Государственной Думы могут быть прекращены досрочно в связи с роспуском Государственной Думы, а также в связи с выходом его по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит, или из партии, от которой он был избран депутатом, либо если он в течение 30 календарных дней и более не исполняет свои обязанности. Инициатором выступает фракция, в составе которой он состоит, или комитет, членом которого этот депутат является.

Нормы ч. 4, 5 ст. 4 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» регламентируют процедуру прекращения полномочий сенатора РФ и депутата Государственной Думы. В ст. 6 указанного Закона предусмотрено предоставление сенатору права совмещать осуществление полномочий сенатора и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ со дня наделения его полномочиями, осуществлять полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации.

Формы работы, права и обязанности. Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государ-

ственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в ст. 7 закрепляет основные формы деятельности сенатора РФ, депутата Государственной Думы, в которых они реализуют соответствующие права и обязанности. При этом для депутата Государственной Думы формами деятельности являются также работа с избирателями и участие в работе таких депутатских объединений, как фракции.

Всю совокупность прав и обязанностей парламентария можно разделить на две группы: 1) права и обязанности в палате Федерального Собрания; 2) права и обязанности в отношениях с избирателями.

Права и обязанности парламентария в палате можно подразделить на реализуемые: 1) в заседаниях палаты (организационные; контрольные, в том числе парламентские расследования, парламентский запрос, депутатский запрос; учредительные, в том числе выступление в прениях, с докладом, содокладом, голосование); 2) в деятельности постоянных комитетов (комиссий) — каждый депутат Думы обязан состоять в одном из комитетов.

В Государственной Думе важной формой деятельности являются такие депутатские объединения, как фракции; в них должны состоять все депутаты, избранные по спискам тех или иных партий по одномандатным округам, в которых они осуществляют определенные права и обязанности. В рамках соответствующих фракций депутаты Думы реализуют свои индивидуальные права как члены своей палаты. Это и участие в обсуждении рассматриваемых вопросов, и голосование по предлагаемым проектам законов, и выдвижение кандидатур на те или иные должности в палате, постоянных комитетах и комиссиях.

Одной из форм деятельности в палатах, в которой сенаторы РФ и депутаты Государственной Думы реализуют свои права и обязанности, выступают парламентские слушания. Так, ч. 3 ст. 101 Конституции РФ закрепляет, что Государственная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания, порядок организации и проведения которых устанавливается регламентом палаты.

Вторая группа прав и обязанностей парламентария — это его права и обязанности в отношениях с избирателями. Депутаты Думы отчитываются перед избирателями, ведут их прием, информируют их о деятельности Государственной Думы.

Гарантии деятельности. Особое значение для деятельности парламентариев имеют гарантии их деятельности, под которыми понимаются условия и средства, обеспечивающие беспрепятственное и эф-

фективное осуществление сенатором РФ, депутатом Государственной Думы их прав и обязанностей[1].

Центральным звеном в системе гарантий выступает неприкосновенность парламентария, которая установлена ст. 98 Конституции РФ. Депутатская неприкосновенность включает в себя не только собственно неприкосновенность, но также и освобождение депутата от ответственности за ряд действий, объем и характер которых устанавливаются законодательством. Конституционный Суд РФ в постановлении от 20 февраля 1996 г. № 5-П разъяснил, что неприкосновенность — это один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая гарантия его деятельности. В постановлении отмечается, что установление неприкосновенности члена Совета Федерации (сейчас — сенатора), депутата Государственной Думы обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа.

Для решения вопроса о преодолении неприкосновенности парламентария требуется представление Генерального прокурора РФ и согласие соответствующей палаты Федерального Собрания. Отказ палаты дать согласие на лишение сенатора РФ, депутата Государственной Думы неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел.

Порядок получения согласия на лишение парламентария неприкосновенности предусмотрен ст. 20 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Конкретизация положений указанного Закона содержится в УПК РФ (ст. 448—450).

Особый порядок привлечения парламентария к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, как определено в указанном выше постановлении Конституционного Суда РФ, составляет одну из существенных черт *парламентского иммунитета*. По своей природе парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту парламентария при осуществлении им собственных прав и выполнении обязанностей. Парламентария нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности

---

[1] См.: *Кутафин О. Е.* Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004. С. 17.

за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу парламентария. Если же в связи с такими действиями парламентария были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности.

Статьей 20^1 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлен особый порядок лишения неприкосновенности сенатора — Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. Данная процедура осуществляется в соответствии со ст. 93 Конституции РФ и Федеральным законом от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

Вместе с тем с соблюдением ограничений, предусмотренных ст. 98 Конституции РФ, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производство по административным правонарушениям вплоть до принятия решения о передаче дела в суд в соответствии с положениями УК РФ и УПК РФ, а также КоАП РФ без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Это не означает лишения парламентария неприкосновенности, так как все следственные действия должны осуществляться под непосредственным надзором Генерального прокурора РФ, поскольку именно он вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении парламентария неприкосновенности. Если по завершении предварительного следствия Генеральный прокурор РФ придет к выводу о необходимости передать дело в суд, он должен незамедлительно внести представление в соответствующую палату Федерального Собрания. Если палата, рассмотрев представление, не примет решение о лишении парламентария неприкосновенности, вопрос о его предании суду снимается. Без согласия палаты судебное разбирательство не может иметь место.

Ограничения и запреты в деятельности парламентария. Конституция РФ в ч. 4 ст. 95 закрепляет, что сенаторам РФ в порядке, установленном федеральным законом, запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. Аналогичный запрет установлен и в отношении депутатов Государствен-

ной Думы Федерального Собрания РФ. В ст. 4, 6 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» также предусмотрен ряд ограничений и запретов для парламентариев, в том числе связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности, владением ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций). В связи с этим важное значение имеет постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П. В данном постановлении Суд подчеркнул, что соответствующие ограничения и запреты для парламентариев связаны с особым публичным статусом указанных лиц и направлены на создание условий, не допускающих возможных злоупотреблений с их стороны при осуществлении публичной власти. При этом Суд уточнил, какая деятельность является предпринимательской, какой парламентарий не вправе ею заниматься, и что само по себе владение акциями не может рассматриваться как обстоятельство, нарушающее требование вышеназванного Федерального закона, если это не приводит к конфликту интересов.

Ответственность. Важным элементом правового статуса парламентария выступает его юридическая ответственность, которая является проявлением принципа ответственности государства как субъекта права перед гражданами. Конституционно-правовая ответственность направлена на обеспечение эффективной деятельности парламентария. Механизм ответственности включается, когда парламентарий совершает конституционное правонарушение. Целью охранительного конституционно-правового регулирования является «вытеснение» деструктивных отношений из сферы представительного народовластия.

Вместе с тем какие-то радикальные меры ответственности, применяемые к парламентариям с учетом особенностей их статуса, действующим законодательством не предусматриваются. При этом в регламентах палат Федерального Собрания могут устанавливаться такие меры конституционно-правового воздействия, как: предупреждение, призыв к порядку, порицание, лишение права выступления на заседании палаты.

Санкции процедурного характера имеют место и в деятельности парламентов зарубежных стран. Так, согласно постоянному правилу № 42 Палаты общин Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в случае нарушения депутатом порядка спикер может распорядиться о том, чтобы депутат покинул палату на весь день. За более серьезные отступления от должного поведе-

ния депутат может быть лишен права участвовать в заседаниях до конца сессии.

В качестве меры ответственности депутатов Государственной Думы может рассматриваться досрочное прекращение их полномочий в связи с роспуском Думы Президентом РФ. Также такой мерой может выступать и лишение полномочий парламентария соответствующей палатой, если в отношении него вынесен обвинительный приговор суда, вступивший в законную силу (п. «д» ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

§ 5. Парламентский контроль в России

Понятие. Контроль определяют как систему наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта в целях устранения отклонений от заданных параметров[1]. В государствоведении особо подчеркивается необходимость интерпретации контроля как обособленной, автономной формы управленческой деятельности[2]. Б. А. Страшун представляет контроль как «одну из неотъемлемых функций управления, позволяющую сопоставить фактический результат управленческой деятельности с желаемым, выявить недостатки и их причины»[3]. Е. В. Коврякова определяет контроль как «систему норм, регулирующих установленный порядок проведения наблюдения и проверки деятельности органов исполнительной власти и направленных на оценку этой деятельности»[4].

С учетом вышесказанного контроль есть деятельность по проверке соответствия поставленным целям достигнутых (достигаемых) результатов (в том числе по проверке исполнения принимаемых решений), призванная выявить и предупредить ошибки и недостатки, отклонения от требований управленческих решений. В указанном значении контроль выступает обособленной функцией управления, в том числе стратегического управления, которое осуществляют парламентские органы. К целям парламентского контроля отно-

---

[1] См.: *Бачило И. Л.* Функции органов управления. М., 1976. С. 32; *Основин В. С.* Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 63.

[2] См.: *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 14.

[3] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. *Б. А. Страшун*. М., 1996. Т. 1—2. С. 304.

[4] *Коврякова Е. В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 12.

сится проверка не только законности действий органов, организаций, должностных лиц, иных категорий исполнителей, но и целесообразности их действий по исполнению (применению) законодательства. Поэтому мы и говорим именно о парламентском контроле, а не о надзоре, ограниченном проверкой исключительно законности чьих-либо действий.

Главнейшая особенность парламента состоит в комплексном характере, многоплановости его деятельности, которая охватывает все виды управления, в том числе экономическое, социально-политическое, управление духовной жизнью общества. Значит, парламентский контроль в известном смысле универсален. Правовую основу федерального парламентского контроля составляют множественные нормативные правовые акты: Конституция РФ[1], федеральные конституционные и федеральные законы[2], регламенты палат российского парламента, а также специализированные федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Формы и методы парламентского контроля. Выделяются организационные и функционально-процессуальные формы парламентского контроля.

Организационные формы подразумевают парламентские органы, их структурные подразделения (комитеты, комиссии, депутатские фракции, счетные палаты и др.). Контрольная деятельность перечисленных субъектов реализуется посредством *функционально-процессуальных форм*: сессий, заседаний палат парламента, заседаний комитетов и комиссий палат, парламентских расследований, экспертизы законопроектов, парламентских слушаний, депутатских запросов, отчетов и докладов представителей исполнительных органов государственной власти. К числу таких форм следует отнести особые формы контроля за деятельностью Президента РФ и Правительства РФ[3]: постановку вопроса о доверии или выражение недоверия Правительству РФ[4], отрешение Президента РФ от должности

[1] См. ст. 103[1] Конституции РФ.

[2] См. федеральные конституционные законы от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; федеральные законы от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и др.

[3] См. ч. 3, 4 и 6 ст. 117 Конституции РФ.

[4] См. ст. 93 Конституции РФ.

или лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. Каждая из перечисленных форм парламентского контроля может быть действенной лишь в сочетании с другими формами (депутатское объединение осуществляет право запроса на пленарном заседании; во время сессии проводятся парламентские слушания; на заседаниях палат заслушиваются отчеты представителей государственной власти).

Своеобразие парламентского контроля может определяться характером контролирующего и контролируемого объектов, их масштабностью, временными параметрами существования и др. Особенность, например, парламентского контроля за органами исполнительной власти определяется, с одной стороны, конституционным статусом Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации, возглавляющего единую систему исполнительной власти и ответственного перед Президентом РФ. С другой стороны, присутствуют различия в правовом положении контрольных органов, которые предопределены формой акта, определяющего их статус (федеральный закон определяет статус Счетной палаты РФ; федеральный конституционный закон — Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; постановления соответствующей палаты парламента — правовое положение комиссии по расследованию и т. п.).

Своеобразие форм парламентского контроля предопределяет методы осуществления контрольных полномочий парламентскими органами. Под методами контроля понимают обычно приемы, способы осуществления контрольных мероприятий, например изучение практики исполнения законодательства, целенаправленного воздействия парламента, его органов на объекты контроля. Среди *общих методов* парламентского контроля важную роль играет сочетание убеждения и принуждения, что положительно влияет на результаты контрольной деятельности. К числу *специальных методов* парламентского контроля можно отнести истребование всевозможных документов, заслушивание отчетов, объяснений по возникшим вопросам и запросам. В соответствии с законодательством и согласно устоявшейся практике парламентского контроля методы можно разделить на два основных направления: организационно-аналитическое и правовое воздействие[1].

Организационно-аналитическое воздействие составляет, как правило, основную часть контрольной работы, которая заключается в

[1] См.: *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 98.

организации изучения исполнения закона. Используя предоставленные полномочия, палаты парламента внимательно рассматривают итоги проводимых проверок, активно разрабатывают и осуществляют мероприятия по устранению выявляемых недостатков и правонарушений в управленческой деятельности; в пределах отведенной компетенции они воздействуют на содержание и качество работы подконтрольных объектов. Парламент не только информирует общественность о выявленных недостатках в деятельности органов исполнительной власти, но и вправе заслушивать отчеты и доклады, принимать по ним решения, которые обеспечивают *правовое воздействие*.

По результатам использования той или иной формы парламентского контроля, как правило, происходит принятие решения (высшая форма решения — закон), облекаемое обычно в правовую форму. Решениями предусматривается начало контроля, определяется, где и в каких целях, в какие сроки, кем, в каких формах контроль должен проводиться. Решениями подводятся итоги проделанной контрольной работы, обобщаются причины выявленных недостатков, определяются виды ответственности.

Стадии парламентского контроля. В парламентском контроле можно выделить ряд стадий. Например, Н. Ф. Селивон предлагает шесть стадий контрольной деятельности, которые применимы и к современному парламентскому контролю: 1) выбор объекта контроля, постановка целей, определение времени и способа проведения контроля; 2) наблюдение за функционированием подконтрольных объектов, получение объективной информации о выполнении ими правил и поручений, их состоянии (формы сбора информации — изучение данных учета, отчетов, проверка документов, ревизии, получение объяснений и др.); 3) анализ собранной информации, выявление тенденций, причин, разработка прогнозов; оценка допущенных несоответствий и нарушений; 4) выработка и принятие решений, рекомендаций по улучшению положения дел, мер по предотвращению нарушений законности и дисциплины, вредных последствий, ущерба, нецелесообразных действий и расходов, в том числе пресечение противоправной деятельности в целях недопущения вредных последствий, новых нарушений; 5) учет конкретных нарушений, определение их причин и условий; 6) исполнение решения, выполнение которого позволит устранить причины нарушений в будущем; выявление виновных, привлечение их к ответственности. В одних случаях контролирующие органы вправе самостоятельно решить вопрос об от-

ветственности, в других обязаны ставить вопросы об этом перед компетентными органами, должностными лицами[1].

Данные стадии в деятельности контрольных органов могут проявляться по-разному, но в любом случае «разрыв контрольного процесса, выпадение из него отдельных стадий», по мнению Н. Ф. Селивона, отрицательно влияют на конечную результативность контроля[2]. К тому же контрольная операция признана законченной лишь тогда, когда выявленные недостатки устранены и приняты меры к их предупреждению в будущем. Важно и то, что каждая из стадий требует правового регулирования, которое, с одной стороны, обеспечивается материальными нормами (закрепляют направления деятельности и полномочия по ее осуществлению); с другой — процессуальными нормами (регулируют непосредственно контрольный процесс). Для обеспечения эффективности контроля необходимо достигнуть оптимального соотношения материальных и процессуальных норм. То есть для каждого субъекта контроля должно присутствовать не только нормативное закрепление контрольного процесса, но и его обоснование, начиная от выбора объекта проверки и способов ее проведения и кончая обобщением результатов контроля и принятием соответствующих мер.

Принципы парламентского контроля. Рассматривая принципы парламентского контроля, следует обратить внимание на наличие нескольких групп, которые классифицируются по объекту регулирования, форме выражения и содержанию.

Общие принципы организации и деятельности государства, закрепляемые Конституцией РФ и развиваемые законодательством, одновременно являются принципами организации парламентского контроля, так как, по сути, имеют универсальное значение: приоритет прав и свобод человека, народовластия, разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий, федерализма, политического и идеологического многообразия и т. д.

Представляется необходимым выделить принципы, лежащие в основе организации и деятельности конкретных органов, осуществляющих парламентский контроль (Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека), — это независимость, самостоятельность и др. Как правило, эти принципы закрепляются в Конституции РФ, в специальных федеральных конституционных законах, федеральных законах.

---

[1] См.: *Селивон Н. Ф.* Контрольная функция местных Советов народных депутатов. Киев, 1980. С. 97.

[2] Там же. С. 52.

Кроме того, возможно выделение процессуальных (специальных) принципов парламентского контроля. Контроль как специфический вид социальной деятельности имеет принципы, на которых базируются его организация и реализация: единство и полнота, объективность и точность, систематичность и оперативность, гласность, результативность, обоснованность, целесообразность.

Виды парламентского контроля. В основе выделения видов парламентского контроля лежат такие критерии, как субъекты контроля, сферы его осуществления, объекты контроля, время осуществления контроля, цели контрольной деятельности.

Парламентский контроль как вид государственного контроля представляет собой законную деятельность таких *субъектов*, как палаты Федерального Собрания, региональные парламенты, внутрипарламентские органы (комитеты, комиссии, рабочие группы, подразделения аппарата); специализированные органы парламентского контроля, входящие или не входящие в структуру парламентских органов (счетные палаты); отдельные представители парламентских органов (парламентарии, их помощники, должностные лица парламента); органы и должностные лица, выполняющие функцию парламентского контроля наряду с решением иных задач (уполномоченные по правам человека).

По сферам осуществления выделяют парламентский контроль в сферах: соблюдения прав и свобод человека и гражданина; обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации; решения кадровых вопросов; исполнения разных отраслевых разделов законодательства правоприменительными органами, должностными лицами, например, в сфере действия бюджетного законодательства. Данный перечень весьма условный и, конечно, открытый.

По объектам парламентский контроль можно разделить на внутренний и внешний. Объектом внутреннего контроля со стороны парламентских органов в целом является деятельность комитетов, комиссий, подразделений аппарата, парламентариев, счетных палат, входящих в структуру парламентских органов, и других звеньев. Объектом контроля со стороны комитетов, комиссий парламента может стать деятельность руководства парламента, подразделений аппарата парламента. Таким образом, структурные звенья парламента одновременно выступают и субъектами, и объектами контрольной деятельности. Внешний контроль характеризуется осуществлением проверочных действий в отношении организационно не подчиненных парламенту объектов (государственные и муниципальные ор-

ганы, учреждения, негосударственные объединения). Внешний и внутренний контроль имеют как общие черты (например, использование одних и тех же организационно-правовых форм работы), так и существенные отличия. Во-первых, внешний контроль распространяется на подконтрольные объекты лишь в части соблюдения ими действующего законодательства. Во-вторых, в процессе контроля парламент, его органы, парламентарии не вмешиваются в оперативную деятельность объектов контроля, чтобы не ущемить их самостоятельного статуса.

Возможно выделение конкретного и абстрактного парламентского контроля. Конкретный контроль характеризуется принятием решения по конкретному делу или уже произошедшему событию (террористический акт в Беслане послужил основанием для проведения парламентского расследования комиссией парламента), абстрактный не связан с конкретным явлением, событием (например, упреждающий контроль за исполнением бюджета).

По времени осуществления парламентский контроль может быть предварительным, текущим (оперативным) и последующим (контроль по факту). Особая роль отводится предварительному контролю, который предупреждает нежелательные отклонения, предохраняет от негативных последствий в результате тех или иных принимаемых решений и действий (или бездействия). Предварительный (превентивный) контроль предполагает проведение экспертиз, выдачу заключений, проверку учреждений или организаций до осуществления ими определенных действий, что позволяет предотвратить нарушения до того, как они произойдут. Осуществляется уполномоченными на контрольную деятельность органами, которые дают заключения по результатам проверки, экспертизы. Например, Совет Федерации одобряет принятый Государственной Думой закон до подписания его Президентом РФ, т. е. проводит своего рода экспертизу принятого закона, а до принятия Думой законопроект проходит через ее комитеты, комиссии, также подвергаясь проверке. Таким образом, реализуя законотворческую функцию, парламентарии осуществляют предварительный контроль. Велико значение в сфере предварительного контроля Счетной палаты РФ. Так, она наделена правом проверки обоснованности вносимых Правительством РФ предложений по проекту федерального бюджета.

Большое значение в обеспечении успешного функционирования органов государства имеет и текущий контроль. Фактическое проведение в жизнь любого решения, выполнение требований правовых актов связаны с повседневной оперативной работой, обеспечи-

вающей их правильную реализацию. Основные формы такого контроля — сбор и анализ информации (требование представления отчетов, объяснений должностных лиц, проведения экспертиз). Текущий контроль осуществляется комитетами, комиссиями, парламентариями. Важная организационная форма такого контроля — парламентские слушания.

Последующий контроль, или контроль по факту, является более традиционным и естественным, он закрепляется в законодательстве как прямая обязанность контролирующего органа, может повлечь за собой привлечение к ответственности нарушителей, компенсацию причиненного ущерба, предотвращение нарушений в будущем (выражение вотума доверия либо недоверия Правительству РФ, участие в работе комиссий по расследованию и т. д.). Цель последующего контроля — проверка результативности уже проведенных мероприятий, обобщение опыта, анализ целесообразности используемых в управлении методов. Последующий парламентский контроль осуществляется парламентскими комиссиями по расследованию, образованными в целях, например, изучения обстоятельств какого-либо происшествия, неправильного применения закона, приведшего к трагическим последствиям; Уполномоченным по правам человека, одно из направлений деятельности которого — восстановление нарушенных прав и свобод граждан.

Исходя *из задач и целей* парламентского контроля, выделяют обязательный (например, определенные виды законов подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации — ст. 106 Конституции РФ) и факультативный парламентский контроль, осуществление которого составляет право, но не обязанность парламентских органов.

Решающий (санкционирующий) контроль предполагает выработку парламентом определенной позиции по тому или иному вопросу или принятие на основе полученной информации решения (ратификация международных договоров, решение вопросов о введении военного либо чрезвычайного положения). При этом решающий контроль может включать санкции (вотум недоверия правительству). Консультативный контроль не содержит обязательного решения для подконтрольного субъекта (обсуждение полученной информации на заседаниях комитетов, комиссий, палат парламента; вопросы к правительству).

Опираясь на мировой опыт, можно назвать и другие классификации парламентского контроля: в зависимости от формы правления — парламентский контроль в президентской, полупрезидентской и парламентской республиках, а также конституционной монархии;

в зависимости от состояния политического и государственного режима — реальный и «спящий» парламентский контроль; по критерию избранной процедуры — гласный и негласный; по основаниям проведения — «юридический (основание — правонарушение должностного лица) и политический (основание — политика, проводимая исполнительной властью)»[1] и др.

Счетная палата РФ. В Конституции РФ (ч. 5 ст. 101) предусмотрено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату РФ, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом.

Счетная палата РФ является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в рамках своих задач Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью.

Поскольку Федеральное Собрание РФ лишено прямых контрольных полномочий в части исполнения федерального бюджета, контроль от лица Федерального Собрания РФ в этой сфере деятельности осуществляется конституционным институтом, формируемым парламентом, Счетной палатой РФ, и этот контроль носит непосредственный характер. При наличии четко поставленных перед Счетной палатой РФ задач она через свои специфические контрольные полномочия позволяет парламенту осуществлять косвенный контроль за деятельностью исполнительной власти страны, производящей бюджетные расходы. Сам характер предписанных законодательством задач и полномочий Счетной палаты, потребность в усилении через нее роли парламента в контроле за исполнением государственного бюджета обусловлены существующей необходимостью становления, развития и закрепления демократических институтов правового государства, защиты прав и интересов народа.

Счетная палата РФ формируется сроком на шесть лет при участии депутатов Государственной Думы, сенаторов РФ и Президента РФ. По представлению Президента РФ каждая из палат назначает и освобождает от должности половину аудиторов Счетной палаты РФ, Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты назначает на должность и освобождает от должности по представлению Прези-

[1] *Коврякова Е. В.* Указ. соч. С. 17—19.

дента РФ Совет Федерации. Законом специально оговаривается, что указанные должностные лица не могут состоять в родственных отношениях с Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, руководителем Администрации Президента РФ, председателями палат парламента, Генеральным прокурором РФ, Председателем Следственного комитета РФ, председателями высших судов РФ.

Образуемая в Счетной палате РФ Коллегия, в состав которой входят Председатель Счетной палаты, его заместитель, аудиторы Счетной палаты, руководитель аппарата с правом совещательного голоса, рассматривает вопросы планирования и организации работы Счетной палаты. Основу аппарата Счетной палаты составляют инспекции, которые специализируются на определенных функциональных задачах и непосредственно осуществляют контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

Компетенция Счетной палаты РФ определена Конституцией РФ, БК РФ, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», а также регламентом Счетной палаты.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, государственные корпорации и государственные компании, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения независимо от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Осуществляя контрольные полномочия в отношении различных объектов, Счетная палата выступает как орган внешнего парламентского контроля. Она осуществляет контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, определяет эффективность и целесообразность расходования государственных средств и использования федеральной собственности.

Определяя задачи Счетной палаты, законодатель наделил этот орган полномочием проверять обоснованность доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных

внебюджетных фондов, проводить финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы, проектам международных договоров Российской Федерации, влекущих правовые последствия для федерального бюджета, что характерно для предварительного контроля.

На Счетную палату возложен контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях России. Счетная палата обязана регулярно предоставлять Совету Федерации и Государственной Думе информацию о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий. Таким образом, парламент участвует не только в начальной и конечной стадиях финансового цикла, но и, сформировав специальный контрольный орган, осуществляет текущий контроль за исполнением бюджета.

Комплекс контрольных мероприятий, осуществляемых в рамках предварительного и текущего (оперативного) контроля, существенно дополняется комплексными ревизиями, тематическими проверками, экспертно-аналитической деятельностью, проводимыми как по поручениям палат Федерального Собрания, а также по запросам Президента РФ, Правительства РФ, депутатов Государственной Думы и сенаторов РФ, органов государственной власти субъектов РФ, так и по инициативе самой Счетной палаты.

В результате проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий органам государственной власти, иным государственным органам, руководителям объектов аудита (контроля) могут быть направлены *представления* для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации. Если в представлении не указан иной срок, то оно должно быть рассмотрено в течение 30 дней со дня поступления. О выполнении полученных от Счетной палаты замечаний и предложений и о принятии соответствующих мер она должна быть уведомлена адресатом незамедлительно. Практика работы Счетной палаты в сфере воздействия на руководителей подконтрольных объектов посредством направляемых в их адрес представлений показывает, что Счетная палата, прежде чем получить ответ, вынуждена еще несколько раз обращаться к адресатам конкретных представлений с «предложением-

просьбой» ускорить ход реализации намеченных в представлениях мероприятий.

В отличие от представления *предписание* Счетной палаты — это обязательное для исполнения указание-требование Палаты, адресованное должностным лицам объектов аудита (контроля) в случае выявления нарушений, наносящих государству серьезный ущерб и требующих безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного и систематического несоблюдения и игнорирования порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания искусственных препятствий для проведения контрольных мероприятий. Счетная палата вправе требовать устранения допущенных нарушений.

При выявлении в ходе контрольного мероприятия нарушений Счетная палата направляет органу, уполномоченному принимать решение, уведомление о применении бюджетных мер принуждения. В то же время Закон не закрепляет за Счетной палатой каких-либо полномочий самостоятельно применять юрисдикционные санкции к проверяемым предприятиям и их должностным лицам. Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает возможность применения административных наказаний за невыполнение вынесенных Счетной палатой распоряжений, требований, предписаний, представлений в судебном порядке. Инспекторы Счетной палаты (п. 3 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ) вправе лишь составлять протоколы об административных правонарушениях (п. 3 ч. 5 ст. 28.3, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6 КоАП РФ). Однако в случаях неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Коллегия Счетной палаты может принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций, предварительно получив согласие Государственной Думы.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Чьи интересы представляют (должны представлять) палаты Федерального Собрания с учетом разных способов их формирования?
2. Каковы причины учреждения в России двухпалатного парламента?
3. В чем выражается постоянный характер работы палат (ч. 1 ст. 99 Конституции РФ)? Вправе ли Совет Федерации в случае роспуска Государственной Думы исполнять ее полномочия?

4. Председатели палат — это руководители соответствующих палат?

5. Как соотносятся законодательная и представительная функции палат Федерального Собрания РФ?

6. Выделите основные и факультативные стадии законодательного процесса в палатах Федерального Собрания РФ.

7. Каковы элементы правового статуса сенатора РФ, депутата Государственной Думы? Раскройте их.

8. В чем своеобразие парламентского контроля? Дайте характеристику его основных форм.

9. Каков характер отношений палат Федерального Собрания РФ и Счетной палаты РФ?

10. Подготовьте подборку правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам федерального законодательного процесса.

Глава 17. ОРГАНЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ, ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Литература

Головка Л. В., Брусницын Л. В., Ветрова Г. Н. Судоустройство и правоохранительные органы: учебник. М., 2020; *Карасев Р. Е.* Судебная защита: понятие, значение, место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и политика. 2013. № 11; *Кашепов В. П.* Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации. М., 2017; *Клеандров М. И.* Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие. М., 2014; Конституционный судебный процесс / ред. *М. С. Саликов*. М., 2016; *Лиховицкая Е. П.* Судоустройство и правоохранительные органы. Краткий курс: учеб. пособие. М., 2019; *Переплеснина Е. М.* Модернизация судебной власти в контексте взаимодействия конституционного и международного права. М., 2016; *Петухов Н. А., Мамыкин А. С., Туганов Ю. Н.* Обеспечение единства судебной системы Российской Федерации в современных условиях // Российское правосудие. 2013. № 12; Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: сб. докл. / под общ. ред. *О. О. Миронова*. М., 2000; *Шалумов М. С.* Прокуратура в современном российском государстве. Кострома, 2001; *Эмих В. В.* Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. Екатеринбург, 2010.

§ 1. Конституционные основы судебной власти

Конституция РФ (ст. 3, гл. 7) закрепляет необходимость формирования судебной власти, главной функцией которой является защита прав граждан, как самостоятельной и независимой от законодательной и исполнительной ветвей власти.

Право граждан на судебную защиту закреплено в ст. 46 Конституции РФ, Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Оно гарантируется каждому российскому гражданину, иностранцу, лицу без гражданства, физическому и юридическому лицу. Судебной защите подлежат права и свободы не только конституционные, но и

установленные законом, подзаконным нормативным актом, договором.

Согласно ч. 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Из данной нормы в ее взаимосвязи с ч. 1 и 2 ст. 17 Конституции РФ следует, что право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека; в России оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Право на судебную защиту служит, в свою очередь, необходимой гарантией осуществления всех других прав и свобод, которые, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, согласно ст. 2 Конституции РФ, — обязанность государства.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 21-П установлено, что гарантированное каждому согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ право на судебную защиту его прав и свобод не подлежит ограничению и предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости; будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, данное право выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод, что предопределено особой ролью судебной власти и ее вытекающими из Конституции РФ прерогативами по осуществлению правосудия, характеризующего содержательную сторону процессуальной деятельности суда как таковой, в том числе при осуществлении судебного контроля за законностью решений и действий (бездействия) субъектов публичной власти; поскольку, по смыслу ч. 1 ст. 21 и ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, в сфере любых правоотношений личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов, гарантии судебной защиты должны быть достаточными для того, чтобы обеспечить конституционным правам и свободам эффективное и реальное действие, а суды при рассмотрении дел обязаны исследовать фактические обстоятельства

по существу, не ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы, с тем чтобы право на судебную защиту не оказалось ущемленным.

Вопросы организации и деятельности судебных органов на основе Конституции РФ определяются федеральными конституционными законами («О судебной системе Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» и др.), иными законами федерального уровня, например Законом РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации», федеральными законами (от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации», от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и др.).

Чаще всего жалобы в суде рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства с учетом норм Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В Законе дается перечень органов и лиц, чьи действия могут быть обжалованы. Это государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения или должностные лица, которые своими действиями (бездействием), решениями нарушили права и свободы гражданина, возложили незаконно на него обязанность или незаконно привлекли к ответственности. Судебному обжалованию подлежат коллегиальные и единоличные действия и решения, которыми нарушены права и свободы граждан. При этом предметом обжалования могут быть и нормативные акты.

Судебный контроль за конституционностью федеральных законов, некоторых других нормативных актов возложен на Конституционный Суд РФ. Проверка законности нормативных правовых актов, их непротиворечивости актам большей юридической силы (кроме Конституции РФ) и право признавать указанные акты незаконными делегированы иным судам.

Гражданский процессуальный кодекс РФ регламентирует порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений. Так, в его гл. 24 закреплено право граждан, организаций обращаться в суд общей юрисдикции, если, по их мнению, принятый акт нарушает права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными актами. Правом на

обращение в суд общей юрисдикции наделены также Президент РФ, Правительство РФ, законодательные органы, главы субъектов РФ, органы местного самоуправления, если они считают, что принятым актом нарушена их компетенция. Особенности судопроизводства по рассмотрению дел, возникающих из публичных правоотношений, регламентируются в гл. 23 АПК РФ.

Говоря о праве на судебную защиту, следует учесть возможность обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ). Однако таким правом, согласно Конституции РФ можно воспользоваться, только если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает еще одно основание для подачи жалобы в Европейский Суд — неоправданная задержка в рассмотрении внутренними судами дела о восстановлении нарушенных прав. В межгосударственные органы по защите прав и свобод человека можно обращаться по поводу любого судебного решения.

Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к оценке таких вопросов, как спрааведливость, эффективное восстановление в правах при обращении к правосудию. Право каждого на судебную защиту предполагает обеспечение всем его субъектам свободного и равного доступа к правосудию, осуществляемому независимым и беспристрастным судом на основе состязательности и равноправия сторон, а также охрану их прав и законных интересов не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда. Ошибочное судебное решение не может рассматриваться как справедливый акт правосудия; судебная ошибка во всяком случае должна расцениваться как нарушение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и в соответствии с ее ст. 18 подлежит устранению в судебном порядке, причем даже тогда, когда она допущена при рассмотрении дела в той судебной инстанции, решение которой отраслевым законодательством признается окончательным в том смысле, что согласно обычной процедуре оно не может быть изменено[1].

Не может рассматриваться как справедливый акт правосудия и должно быть исправлено независимо от того, что послужило причиной его неправосудности — неправомерные действия судьи, судебная ошибка или иные обстоятельства, объективно влияющие на его законность, обоснованность и справедливость, — судебное решение,

---

[1] См. постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П, от 3 февраля 1998 г. № 5-П, определения Конституционного Суда РФ от 18 сентября 2014 г. № 2099-О, от 16 июля 2015 г. № 1619-О и др.

если существенно значимые обстоятельства события, являющегося предметом исследования по уголовному делу, отражены в нем неверно[1].

Правосудие по самой своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах. Федеральный законодатель, устанавливая порядок его отправления, обязан предусмотреть механизм (процедуру), который гарантировал бы вынесение правосудных, т. е. законных, обоснованных и справедливых, судебных решений[2].

Конституция содержит гл. 7 «Судебная власть и прокуратура», в которой закреплены высшие судебные органы, принципы правосудия, формы осуществления судебной деятельности. Самостоятельность судебной власти как власти государственной при отправлении правосудия основана на теории разделения властей. Общими характеристиками правосудия являются: осуществление судебной деятельности только судами — органами государственной власти; осуществление правосудия от имени государства; независимость, самостоятельность и обоснованность судебной власти; осуществление правосудия методами (способами), определенными в законе; властный характер полномочий суда; использование в необходимых случаях мер государственного принуждения; участие в отправлении правосудия представителей народа.

Правосудие в Российской Федерации осуществляют суды, образованные в соответствии с Конституцией РФ и федеральными конституционными законами. Создание чрезвычайных судов не допускается.

Судебная власть и правосудие не совсем равнозначные понятия. Судебные органы кроме осуществления функции правосудия выполняют и иные полномочия: участвуют в формировании судейского корпуса; разъясняют действующее законодательство на основе данных судебной практики и статистики; обеспечивают исполнение приговоров, иных судебных решений и решений иных органов; осуществляют контроль за законностью и обоснованностью решений и действий государственных органов и должностных лиц.

---

[1] См. постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П, от 16 мая 2007 г. № 6-П, определения Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1459-О-О, от 17 июля 2012 г. № 1326-О и др.

[2] См. постановления Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П и от 2 июля 2013 г. № 16-П.

§ 2. Конституционные принципы судебной власти

Принципы как основополагающие начала характеризуют природу судебной власти. Все их можно разделить на принципы судоустройства (ст. 118, 124, 125, 126—128 Конституции РФ), принципы судопроизводства (ст. 46—52, 118, 120, 123 Конституции РФ) и принципы статуса судей как носителей судебной власти (ст. 83, 102, 119, 121, 122, 128 Конституции РФ).

Основные принципы, определяющие структуру, методы организации и приемы деятельности судебной власти, закреплены и в иных положениях Конституции РФ.

Принцип законности (ст. 15 Конституции РФ)**.** Он означает, что все без исключения органы, общественные организации, должностные лица и граждане должны строго и неукоснительно соблюдать законы и основанные на них правовые акты. Законность распространяется не только на законодательство, но и на применение права и его использование. Важнейшим элементом законности является наличие обоснованного законодательства, конституционное закрепление верховенства закона, существование единого законодательного органа, обязательных стадий законотворческого процесса, а также предоставление права толкования закона только высшим органам государства. Второй элемент законности — уважение, исполнение, соблюдение законов и других правовых актов всеми государственными органами, должностными лицами, организациями, а также гражданами. Этим целям и подчинена деятельность судебных органов, призванных служить утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении.

Вместе с тем законность — не только принцип деятельности самого суда, но и цель судебного разбирательства, так как перед судом ставится задача восстановления нарушенной законности. Осуществляя правосудие точно в соответствии с законом, суд выносит обоснованный и законный приговор (решение), чем достигается охрана прав граждан. Суд должен предупреждать, устранять нарушения закона участниками судебного разбирательства, другими органами и лицами.

Принцип гласности (ч. 1 ст. 123 Конституции РФ)**.** Законом установлен порядок рассмотрения дел в судах, при котором судебные заседания проводятся открыто, всем желающим предоставляется реальная и равная возможность присутствовать в зале судебного заседания, следить за ходом судопроизводства и вести необходимые записи, а представителям средств массовой информации (пресса, радио, те-

левидение) — фиксировать все происходящее для более широкого обнародования содержания и результатов судебного процесса. В то же время принцип гласности означает не только свободный доступ в суд, но и открытость самого судебного обсуждения вопросов.

Провозглашая принцип гласности, законодатель обозначил ее пределы, допуская возможность проведения в строго ограниченных законом случаях закрытых судебных заседаний. Слушание дел в закрытом заседании осуществляется с соблюдением всех правил судопроизводства, причем приговор и решения суда в любом случае провозглашаются публично.

Принцип независимости (ст. 120 Конституции РФ)**.** Подлинная независимость суда — идеал, стремлением к достижению которого были проникнуты все судебные реформы. Принцип независимости означает наделение судей всей полнотой власти по рассмотрению и разрешению дел, связанных с осуществлением правосудия. Только независимый и беспристрастный суд в состоянии объективно рассмотреть дело и принять объективное решение.

Независимость судей обусловливает подчинение их только Конституции РФ, закону. Присяжные заседатели, народные, арбитражные заседатели, с чьим участием рассматриваются дела в судах первой инстанции, при осуществлении правосудия также независимы и подчиняются только закону. Однако норма, фиксирующая принцип независимости, обращена, помимо судей, к органам власти, организациям, должностным лицам и гражданам. Закон запрещает оказывать на судей воздействие, навязывать им определенные решения, подменять судебные органы власти какими-либо иными органами государства. В свою очередь, судьи обязаны противостоять всем посторонним воздействиям, от кого бы они ни исходили. Другое может повлечь за собой ответственность в соответствии с законом.

Претворению принципа независимости в жизнь служат и нормы, установившие неограниченный срок полномочий судей, их несменяемость и неприкосновенность.

Принцип осуществления правосудия на началах равенства всех перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (ст. 19 Конституции РФ). Равенство всех перед законом и судом гарантируется единой судебной системой и единым правом.

Кроме того, Конституция РФ устанавливает, что судопроизводство осуществляется на основе устного и открытого разбиратель-

ства, равенства всех перед законом и судом, состязательности сторон, с правом использования в случаях, предусмотренных законом, института присяжных заседателей.

Названные принципы играют важную роль в развитии законодательства о судебной системе России, обеспечении законности, защите прав и свобод человека и гражданина.

§ 3. Система органов судебной власти

Трехзвенная судебная система. В России сложилась разветвленная судебная система, которая представляет собой совокупность судов, объединенных общностью задач, принципов организации и деятельности, руководствующихся единым материальным и процессуальным законодательством и обладающих соответствующей компетенцией. И хотя все судебные учреждения преследуют одну цель — осуществление правосудия, их можно разделить на три системы: суды общей юрисдикции (общие суды), арбитражные суды и конституционные (уставные) суды (региональные конституционные/уставные суды функционируют до 1 января 2023 г.).

В Конституции РФ в результате изменений 2020 г. определено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Более того, установлено, что судебную систему России составляют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов РФ (ст. 118 Конституции).

В Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» все судебные органы делятся по территории их действия. По этому критерию различают:

федеральные суды, к которым относятся Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ, суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специальные суды; федеральные арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, а также арбитражные суды субъектов РФ;

суды субъектов РФ — мировые судьи.

Конституционный Суд РФ, общие суды, арбитражные суды — это три подсистемы судебной системы страны. Их объединяют общие задачи (охрана конституционного строя, обеспечение законности и правопорядка, защита прав и интересов граждан). Все судебные органы обязаны применять Конституцию РФ и федеральные законы.

Решения всех судебных органов имеют обязательное значение. Вместе с тем каждый вид судебных органов наделяется собственной компетенцией.

Структура судебной власти. Следует отметить, что сегодня Конституция РФ учреждает только высшие звенья федеральной системы судебной власти — Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ. Кроме того, Конституция РФ не характеризует компетенцию судебной власти в целом и ее отдельных институтов (за исключением Конституционного Суда РФ). Конституция РФ предоставляет право устанавливать полномочия, порядок образования и деятельности высших и иных федеральных судов парламенту России путем принятия соответствующих законов (ст. 128). Однако исключительный характер полномочий судебной власти, позволяющий судам непосредственно затрагивать сферу прав человека или вторгаться в нее, говорит о том, что эти вопросы следовало бы (хотя бы кратко) урегулировать в Конституции РФ.

Основным звеном в структуре судов общей юрисдикции является *районный суд*, что обусловлено широким объемом его полномочий. Так, районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанций, является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего района. Помимо уголовных и гражданских дел, отнесенных к компетенции этого звена, районный суд рассматривает материалы о подведомственных ему административных правонарушениях.

Вышестоящими для районных судов и нижестоящими по отношению к Верховному Суду РФ являются суды субъектов РФ. В пределах своей компетенции они рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

С 1991 г. в России начала создаваться система арбитражной юстиции, которая после принятия Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» о реформировании судебной системы и объединении Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ включает в себя федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ.

Арбитражные суды рассматривают экономические споры, возникающие из гражданских, административных правоотношений, между юридическими лицами, гражданами, осуществляющими

предпринимательскую деятельность и имеющими статус индивидуального предпринимателя.

В составе арбитражного суда субъекта создаются судебные коллегии: по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений; по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений. Дела могут рассматриваться как единолично судьей, так и коллегиально. Причем коллегиально дела рассматриваются в составе трех или другого нечетного числа судей-профессионалов либо в составе судьи-профессионала и двух арбитражных заседателей.

Второе звено названной системы — арбитражные апелляционные суды, являющиеся судами по проверке в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов РФ, принятых ими в первой инстанции[1]. Арбитражный апелляционный суд действует в составе президиума суда, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, иных коллегий.

Третьим звеном системы арбитражных судов являются арбитражные суды округов (они созданы в 10 судебных округах по географическо-экономическому признаку). Федеральные арбитражные суды округов являются судами по проверке в кассационной инстанции законности вступивших в силу судебных актов арбитражных судов субъектов РФ и арбитражных апелляционных судов. По структуре арбитражный суд округа ничем не отличается от арбитражного суда субъекта РФ, арбитражного апелляционного суда. Дела рассматриваются коллегиально в составе нечетного количества судей — трех или более.

Завершающее звено в структуре судов общей и арбитражной юрисдикции — *Верховный Суд РФ*. Он является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Учитывая новое предназначение Верховного Суда РФ (после объединения Вер-

---

[1] См. Федеральный конституционный закон от 4 июля 2003 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

ховного Суда РФ с Высшим Арбитражным Судом РФ), для регламентации полномочий, порядка формирования и деятельности Верховного Суда РФ в соответствии со ст. 128 Конституции РФ принят Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», которым, в частности, предусмотрено образование Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ. Судебные коллегии Верховного Суда РФ рассматривают дела в апелляционном и кассационном порядке, а также в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам — дела, отнесенные к подсудности Верховного Суда РФ. Кроме того, в составе Верховного Суда РФ функционирует Судебная коллегия по делам военнослужащих. Вместо Дисциплинарного судебного присутствия — судебного органа, рассматривавшего дела о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и об отказе в досрочном прекращении полномочий судей за совершение таких проступков, в состав которого избирались судьи Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, создана Дисциплинарная коллегия Верховного Суда РФ в качестве судебной коллегии Верховного Суда РФ. Ее члены избираются Пленумом Верховного Суда РФ из числа судей этого Суда. Более того, определена общая численность судей Верховного Суда РФ — 170 судей.

Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено создание специализированных судов (патентные, по трудовым спорам, по семейным спорам, по интеллектуальным правам). Новые суды предполагалось создавать как самостоятельные, независимые от системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов суды.

В систему арбитражных судов входит Суд по интеллектуальным правам, который действует в составе судей, судебных составов и президиума.

Существуют третейские суды — Международный коммерческий арбитражный суд, Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате РФ и др. Третейские суды могут рассматривать споры, подведомственные арбитражным судам, если об этом имеется соглашение сторон. Стороны вправе также передать на рассмотрение третейского суда споры, подведомственные судам общей юрисдикции, кроме споров из трудовых и семейных правоотношений. Однако перечисленные органы имеют статус квазисудов и непосредственно в судебную систему страны не входят.

Органы судейского сообщества. Статус органов судейского сообщества регламентирован Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Названные органы образуются для защиты и выражения интересов судей. Органами судейского сообщества являются Всероссийский съезд судей, конференции судей субъектов РФ, Совет судей РФ, советы судей субъектов РФ, общие собрания судей судов, Высшая квалификационная коллегия судей РФ, квалификационные коллегии судей субъектов РФ, Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи, экзаменационные комиссии субъектов РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи. Органы судейского сообщества вправе: рассматривать вопросы совершенствования законодательства и судебной практики; обсуждать организационное, кадровое обеспечение работы судов, укрепление правового статуса судей; представлять интересы судей в государственных и негосударственных органах и организациях и т. д.

Мировые судьи. Институт мировых судей зародился в Англии в XIV в. Наименование это появилось в связи с тем, что, рассматривая мелкие уголовные и гражданские дела, мировые судьи были обязаны стремиться к примирению сторон. В России система мировых судов была сформирована в 1862 г., когда Александр II утвердил «Основные положения преобразования судебной части в России». Однако в 1917 г. была упразднена вся царская судебная система, а вместе с ней и мировые суды.

17 декабря 1998 г. вступил в силу Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», возродивший институт мировых судей. Законом определены требования, предъявляемые к мировым судьям, гарантии их статуса, компетенция, некоторые условия деятельности, в том числе их финансовое и материально-техническое обеспечение. К подсудности мировых судов отошли дела частного обвинения, уголовные дела, по которым предусмотрена мера наказания до трех лет лишения свободы, большая часть гражданских дел, практически все дела об административных правонарушениях. Мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков, которые создаются и упраздняются законами субъектов РФ.

Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта РФ определяются федеральным законом по законодательной инициативе субъекта РФ, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе последнего, согласованной с субъектом РФ. Практика пошла по пути первого варианта, поскольку органам государственной власти субъектов РФ лучше известны местные условия

и возможности для введения института мировых судей. Безусловно, создание мировых судов поможет сосредоточить усилия федеральных судов на делах, имеющих повышенное общественное значение, сократит сроки и улучшит качество их рассмотрения.

Участие граждан в отправлении правосудия. По Конституции РФ граждане участвуют в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32). Подобное участие может реализовываться в различных формах. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» установил, что судебная власть в стране осуществляется судьями и привлекаемыми в установленном законе порядке к осуществлению правосудия присяжными, народными и арбитражными заседателями. К отправлению правосудия в судах общей юрисдикции привлекаются народные и присяжные заседатели. В деятельности арбитражных судов участвуют арбитражные заседатели.

Концепция судебной реформы, принятая еще 24 октября 1991 г., предусмотрела возвращение к суду присяжных. В России суд присяжных был введен судебной реформой 1864 г. и упразднен в 1917 г. Преимущества такого суда должны проявиться в более широкой коллегиальности, бесспорной независимости, меньшем риске злоупотреблений и судебных ошибок, стимулировании состязательности процесса и т. д.[1]

Присяжные заседатели отбираются по ежегодно составляемым спискам. Включение граждан в списки присяжных заседателей производится методом случайной выборки из списков избирателей последних выборов или референдума. Необходимое суду число присяжных заседателей определяет председатель соответствующего суда, а орган исполнительной власти субъекта Федерации при участии органов местного самоуправления составляет основной и запасной списки присяжных заседателей (запасной список предназначен для срочной замены присяжных из основного списка). Дальнейший отбор присяжных заседателей для рассмотрения конкретного дела производится в суде с участием председательствующего, обвинителя, подсудимого и его защитника. Коллегия присяжных заседателей образуется путем жеребьевки в составе 12 комплектных заседателей и двух запасных. Присяжные заседатели участвуют только в осуществлении правосудия по уголовным делам, причем по наиболее тяжким преступлениям, за которые может быть назначен максимальный срок лишения свободы, пожизненное лишение свободы или смертная казнь. В отличие от народных и арбитражных заседателей

[1] См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

присяжные не имеют одинаковых прав с судьей, так как они выносят вердикт по тому вопросу, который поставлен перед ними судьей. На основе обвинительного или оправдательного вердикта присяжных судья назначает наказание.

§ 4. Конституционный Суд РФ

Основополагающие нормы о Конституционном Суде РФ устанавливают Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Являясь частью судебной системы, имея черты сходства с иными судами, Конституционный Суд РФ отличается от других судов особым правовым положением, а конституционное судопроизводство — от уголовного, административного и гражданского. Сказанное касается предмета разбирательства, круга участников, процедур судопроизводства, мер ответственности и т. д.

Конституция достаточно подробно устанавливает порядок формирования, состав, компетенцию Конституционного Суда РФ, перечень органов, лиц, обладающих правом обращения в орган конституционной юстиции, закрепляет положение о юридической силе и правовых последствиях решений этого органа.

Целями Конституционного Суда РФ являются: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ. Среди полномочий Суда особая роль отводится праву разрешать дела по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан путем проверки конституционности закона, иного нормативного правового акта, примененного в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты. В последние годы выросло число индивидуальных конституционных жалоб, которые являются действенным механизмом защиты нарушенных прав, закрепленных в Конституции РФ.

Чтобы считаться допустимой, жалоба должна соответствовать нескольким требованиям. Во-первых, гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд РФ только в том случае, если нарушены его основные права и свободы. Во-вторых, неконституционная, по мнению заявителя, норма должна быть применена в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде; при этом жалоба должна быть подана им в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде. Важно отметить, что Суд по жалобе может проверить не

только содержание закона (отдельной нормы), но и порядок его принятия, подписания и опубликования.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции:

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 вопросам, запросам судов, проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом;

договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом:

проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты;

проверяет по запросам судов конституционность законов и иных нормативных актов, подлежащих применению в конкретном деле.

Конституционный Суд РФ: проверяет конституционность проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ;

разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;

проверяет конституционность законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ либо Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Суд осуществляет иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом.

Конституционное судопроизводство состоит из нескольких *стадий*. Первая стадия начинается с момента внесения обращения (запроса, ходатайства, жалобы) в Конституционный Суд РФ, которое регистрируется Секретариатом Суда. Секретариат организует предварительное рассмотрение обращения и дает заключение, после чего Председатель Суда поручает предварительное изучение обращения одному или нескольким судьям. На основании доклада на заседании Конституционного Суда РФ решается вопрос о принятии или отказе в принятии обращения к рассмотрению, и в случае принятия дело готовится к слушанию.

Основной стадией конституционного судопроизводства является судебное разбирательство, которое, в свою очередь, состоит из подготовительной части (проверяется правомочность состава Суда, явка сторон и др.), рассмотрения дела по существу (выступление судьи-докладчика, исследование необходимых документов, выступления сторон и т. д.), вынесения решения.

В 2010 г. Конституционный Суд РФ был наделен полномочием по рассмотрению и разрешению дел о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов без проведения слушаний в процедуре так называемого письменного производства. Рассмотрение дела в такой процедуре допускается тогда, когда оно может быть разрешено на основе ранее сформулированных позиций Конституционного Суда РФ.

Основным видом решений Конституционного Суда РФ являются *постановления*, принимаемые по существу любого рассматриваемого дела. Исключение составляют дела, рассматриваемые по запросам о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, где итоговое решение именуется *заключением*.

В отличие от заключений, которые не обладают характеристиками властного акта, постановления выносятся именем Россий-

ской Федерации, в результате чего им придается особая юридическая сила. Тем не менее и постановления, и заключения Конституционного Суда РФ излагаются в виде отдельного документа и по содержанию к ним предъявляются похожие требования. В частности, в решении Конституционного Суда РФ, излагаемом в виде отдельного документа, в зависимости от характера рассматриваемого вопроса содержатся определенные сведения. Вводная часть решения содержит наименование решения, дату, место его принятия; персональный состав Конституционного Суда РФ, принявшего решение; необходимые данные о сторонах, иных участниках; формулировку рассматриваемого вопроса, поводы и основания к его рассмотрению; нормы Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым Суд вправе рассматривать данный вопрос. В описательной (мотивировочной) части должны быть отражены требования, содержащиеся в обращении; фактические и иные обстоятельства, установленные Конституционным Судом РФ; нормы, которыми руководствовался Суд при принятии решения. В резолютивной (постановляющей) части должны быть изложены доводы в пользу принятого решения; формулировка решения; указания на окончательность и обязательность решения; порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его опубликования и исполнения.

В ходе конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ может принимать еще один вид решений — *определения*. Определения как разновидность решений Конституционного Суда могут иметь разную юридическую силу. Прежде всего определения выносятся в связи с исправлением неточностей в решении либо в целях разъяснения ранее принятого Конституционным Судом РФ решения. В качестве определений принимаются решения об отказе в принятии обращения к рассмотрению, о прекращении производства по делу. Определениями оформляются решения Конституционного Суда РФ, обеспечивающие процесс слушания дела (дополнительный вызов свидетелей, приглашение дополнительных экспертов, отложение рассмотрения дела и др.).

В случаях, не терпящих отлагательства, при принятии обращения к рассмотрению Конституционный Суд РФ может обратиться к соответствующему органу (должностному лицу) с предложением приостановить действие оспариваемого акта либо процесс вступления в силу оспариваемого международного договора до рассмотрения дела Судом. Подобное предложение оформляется мотивирован-

ным определением Конституционного Суда РФ, излагаемым в виде отдельного документа.

Допускаются и иные виды решений, принимаемые по вопросам организации деятельности Конституционного Суда РФ. Это предложения, вносимые Судом в порядке реализации права законодательной инициативы, послания Конституционного Суда РФ, представления, касающиеся статуса судей, и иные.

Решения Конституционного Суда РФ окончательны, не подлежат обжалованию, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами.

Статус Конституционного Суда РФ не предполагает обжалование принимаемых им решений. Иное не соответствовало бы его природе как органа конституционного контроля. Вместе с тем корректировка правовых позиций, формулируемых Конституционным Судом РФ при осуществлении конституционного судопроизводства, может иметь место[1].

Закон предусматривает ответственность за неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решений Конституционного Суда РФ. Исполнение решений Суда относится к компетенции государственных органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, судов общей юрисдикции, других правоприменительных органов.

Исходя из федеральных начал государственного устройства России, конституционный контроль осуществляется как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов. Сегодня **конституционные (уставные) суды** сформированы и функционируют в 17 субъектах РФ.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», предусматривающий возможность создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ, определил их основные характеристики:

данные органы представляют собой часть единой судебной системы Российской Федерации;

конституционные (уставные) суды учреждаются как суды субъектов РФ;

они создаются и упраздняются законами субъектов РФ;

порядок наделения полномочиями председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов

[1] См. определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 г. № 6-О.

субъектов РФ устанавливается федеральными законами и законами субъектов РФ;

конституционные (уставные) суды субъектов РФ определяют соответствие законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также осуществляют толкование конституции (устава) субъекта РФ;

данные суды рассматривают вопросы, отнесенные к их компетенции, в порядке, установленном законом субъекта РФ;

конституционные (уставные) суды выносят решения, которые не могут быть пересмотрены иным судом[1];

финансируются эти суды за счет средств бюджета соответствующего субъекта[2].

Однако в результате изменений, внесенных в в Конституцию, конституционные (уставные) суды должны быть упразднены до 1 января 2023 г.

§ 5. Правовой статус судей

Статус судей представляет собой совокупность элементов, характеризующих их фактическое положение в системе общественных отношений. К таким элементам следует отнести: порядок избрания судей; их права и обязанности; меры ответственности; гарантии прав и деятельности.

Согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» судейский корпус районных судов, судов автономных округов и автономной области, судов городов федерального значения, областных, краевых и верховных судов республик формируется путем назначения Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении квалификационной коллегий названных судов. Аналогичным способом формируется состав судей федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов РФ.

Судьи Верховного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Таким же образом назначаются и судьи Конституционного Суда РФ.

Конституция РФ определяет, что судьями могут быть граждане РФ, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образо-

---

[1] Данное положение было фактически опровергнуто в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 г. № 26-П.

[2] См.: *Кряжков В. А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 31—32.

вание и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. В 2020 г. в Конституцию РФ были внесены дополнительные условия. Судьями могут быть граждане РФ, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, постоянно проживающие в Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Судьям судов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Закон «О статусе судей Российской Федерации» дополнил названные требования следующими: кандидат на должность судьи ранее не совершал порочащих его поступков, сдал квалификационный экзамен и получил рекомендацию квалификационной коллегии судей. Для кандидатов на должность вышестоящих судов установлены более жесткие требования. Например, судьей среднего звена арбитражных судов может быть лицо, достигшее 30-летнего возраста, судьей же Верховного Суда РФ может быть лицо, достигшее 35-летнего возраста. Для кандидата на должность судьи Конституционного Суда РФ требуется достижение возраста не менее 40 лет, наличие стажа работы по юридической профессии не менее 15 лет и обладание признанной высокой квалификацией в области права.

Основным элементом правового статуса судьи являются его права и обязанности. Нужно сказать, что юридическая природа прав и обязанностей судей в какой-то степени связана с местом суда в правовой системе страны. Посредством комплекса прав и обязанностей государство юридически оформляет положение судьи в общественных отношениях, вместе с тем оно обеспечивает судьям возможность без ограничений выполнять свои функции.

Являясь составной частью правового статуса судьи, *обязанность* как обеспеченная законом мера должного поведения представляет собой требование законодателя к судье совершать определенные действия. Среди обязанностей выделяют следующие: судья в своей деятельности обязан точно исполнять требования Конституции РФ и законов; работа судьи в других организациях на условиях совместительства не допускается, за исключением преподавательской, науч-

ной и иной творческой деятельности; судья не может принадлежать к политическим партиям и движениям, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в избирательной кампании по выборам высших и местных органов государственной власти, присутствовать на съездах или конференциях политических партий; судья не имеет права где-либо публично высказывать свое мнение о вопросе, изучаемом или принятом к рассмотрению судом, до принятия по нему решения и т. д.

Для судей Конституционного Суда РФ установлены еще более жесткие требования. Они не могут осуществлять защиту, представительство в суде, оказывать кому-либо покровительство в получении прав и освобождении от исполнения обязанностей. Кроме того, судья Конституционного Суда РФ не только не может быть членом политической партии, но и не имеет права поддерживать партию материально, вести политическую пропаганду, не может занимать руководящий пост в общественном объединении, даже если последним и не преследуются политические цели.

Конституция РФ в действующей редакции предусмотрела, что Председатель Конституционного Суда, заместитель Председателя Конституционного Суда и судьи Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда РФ, заместители Председателя Верховного Суда и судьи Верховного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Председатели, заместители председателей и судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Для обеспечения реальности правового статуса судей большое значение имеет *система гарантий*. Кроме организационных и материальных в действующем законодательстве зафиксированы такие правовые гарантии, как независимость, неприкосновенность, несменяемость, равенство прав судей и т. д. Особое значение среди названных гарантий отводится независимости судей, которая обеспечивается: установленным законом порядком судопроизводства во всех судах; регламентированными условиями и порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; запретом под угрозой ответственности чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; гарантиями неприкосновенности судей; несменяемостью судьи; правом судьи на отставку; материальным и социальным обеспечением судей; системой органов судейского сообщества.

Судья Конституционного Суда РФ не может быть привлечен к какой-либо ответственности, в том числе после прекращения его полномочий, за позицию, выраженную им при рассмотрении дела в Конституционном Суде РФ, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность данного судьи в преступном злоупотреблении своими полномочиями.

В постановлении от 7 марта 1996 г. № 6-П Конституционный Суд РФ указал, что «конституционное положение о неприкосновенности судьи, закрепляющее один из существенных элементов статуса судьи и важнейшую гарантию его профессиональной деятельности, направлено на обеспечение основ конституционного строя, связанных с разделением властей, самостоятельностью и независимостью судебной власти (статьи 10 и 120 Конституции РФ). Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты публичных интересов, и прежде всего интересов правосудия».

Полномочия судьи, например, Конституционного Суда, в том числе Председателя и заместителя Председателя Конституционного Суда, прекращаются ввиду:

нарушения порядка его назначения на должность судьи Конституционного Суда и несоблюдения при его назначении требований к кандидату на должность судьи Конституционного Суда, установленных Конституцией и Федеральным конституционным законом;

достижения судьей предельного возраста пребывания в соответствующей должности;

личного письменного заявления судьи об отставке до достижения им предельного возраста пребывания в соответствующей должности;

утраты судьей гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

вынесенного в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу;

совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи;

занятия деятельностью или совершения действий, не совместимых с должностью судьи;

неучастия судьи в заседаниях Конституционного Суда или уклонения его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин;

признания судьи недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

признания судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;

объявления судьи умершим решением суда, вступившим в законную силу;

смерти судьи.

Полномочия судьи Конституционного Суда могут быть прекращены также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или иным уважительным причинам в течение длительного времени (не менее 10 месяцев подряд) исполнять обязанности судьи.

Прекращение полномочий Председателя Конституционного Суда, заместителя Председателя Конституционного Суда и судей Конституционного Суда может осуществляться Конституционным Судом, а в случае совершения ими проступка, порочащего честь и достоинство судьи, и в иных предусмотренных Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий, — также Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Следует отметить, что в результате изменений в Конституцию РФ 2020 г. Совет Федерации по представлению Президента РФ в соответствии с федеральным конституционным законом прекращает полномочия Председателя Конституционного Суда, заместителя Председателя Конституционного Суда и судей Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда, заместителей Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими проступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

§ 6. Прокурорский надзор

Прокуратура в системе органов государственной власти занимает особое положение. В соответствии с Конституцией РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Наличие названных ветвей власти не исключает существование иных правовых институтов, не относящихся ни к одной из них. По Конституции прокуратура представляет собой инструмент системы

сдержек и противовесов, в связи с чем постоянно и тесно взаимодействует со всеми органами государственной власти, в том числе с судебными.

В результате внесенных в Конституцию РФ изменений 2020 г. прокуратура РФ определена как 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, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2201-I «О прокуратуре Российской Федерации», который дает понимание прокуратуры, аналогичное конституционному. Следовательно, прокуратура не относится к какой-либо ветви власти, занимая самостоятельное место в системе сдержек и противовесов.

В систему прокуратуры входят:

Генеральная прокуратура;

прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;

прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Все органы прокуратуры организуются и функционируют на основе принципов: единства федеральной централизованной системы органов и учреждений, действующих на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ[1]; независимости от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами; гласности (но в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне); законности; невмешательства в осуществление прокурорского надзора со стороны федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объеди-

[1] Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры вправе как принимать решения, обязательные для нижестоящих прокуроров, так и отменять принятые нижестоящими прокурорами решения и прекращать осуществляемые ими действия. См.постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П.

нений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц с целью повлиять на принимаемое решение или воспрепятствовать ему в какой-либо форме; обязательности исполнения требований прокурора и др.

Среди функций, осуществляемых органами прокуратуры, первостепенное значение имеет прокурорский надзор, который осуществляется по двум направлениям.

Во-первых, это надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых различными органами и должностными лицами.

Среди субъектов, за которыми осуществляется прокурорский надзор, — федеральные министерства, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Для осуществления этой функции прокурору (в ряде случаев его заместителю) делегированы следующие права: беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей органов и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; возбуждать производство об административном правонарушении; требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности; предостерегать о недопустимости нарушения закона; приносить протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, издавшим этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу; опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд с требованием о признании таких актов недействительными; вносить представление об устранении нарушений закона и др.

Во-вторых, это надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также орга-

нами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В рамках данной функции прокуроры: рассматривают и проверяют заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняют пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимают меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба; приносят протесты на акты, нарушающие права человека и гражданина, в органы или должностным лицам, которые издали эти акты, либо обращаются в суд; вносят представления об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина в органы или должностным лицам, которые полномочны устранять допущенные нарушения, и др.

В целях обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина прокурор осуществляет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, а также участвует в рассмотрении дел судами.

В связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» наименование гл. 7 Конституции РФ изложено в следующей редакции: «Судебная власть и прокуратура».

В результате изменения Конституции РФ 2020 г. существенно дополнена ст. 129.

В части требований к кандидатам на соответствующие должности конституционная норма сегодня определяет, что прокурорами могут быть граждане РФ, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Изменен порядок назначения. Конституцией РФ определено, что Генеральный прокурор РФ, заместители Генерального проку-

рора РФ назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ. Аналогично прокуроры субъектов РФ, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов РФ, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ. Иные прокуроры могут назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом РФ, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ, если иное не будет предусмотрено федеральным законом.

Срок полномочий Генерального прокурора РФ ограничен пятью годами. В случае возбуждения уголовного дела прокурор должен быть отстранен от должности на время расследования. Как отметил Конституционный Суд РФ, исходя из Конституции РФ и в отсутствие иного законодательного регулирования, акт о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением в отношении него уголовного дела, обязан издать Президент РФ[1].

Следует отметить, что в результате изменений, внесенных в Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», при детализации перечня субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд, в частности, с жалобой, Генеральный прокурор не назван. Однако при изменениях Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» соответствующее положение сохранилось. В частности, Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (ч. 6 ст. 35). Следует обратить внимание, что Генеральный прокурор в отличие от граждан, которые обращаются в Конституционный Суд РФ по тому же вопросу, обращается с запросом в интересах третьих лиц. Кроме того, Конституционный Суд РФ своим постановлением от 18 июля 2003 г. № 13-П признал право Генерального прокурора РФ обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу о соответствии Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ, в том числе вне связи с их конкретным применением.

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П.

§ 7. Уполномоченный по правам человека

Статус Уполномоченного по правам человека регулируется прежде всего Конституцией РФ, а также Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Данная должность учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Следует отметить, что Уполномоченный независим при осуществлении своих полномочий и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, а в своей деятельности руководствуется законодательством Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России.

На должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации назначается лицо, являющееся гражданином РФ, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами и депутатскими объединениями в Государственной Думе.

Государственная Дума назначает Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на должность сроком на пять лет и освобождает его от должности. При этом одно и то же лицо не может быть назначено на должность более чем на два срока подряд. Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения им присяги.

Для Уполномоченного по правам человека предусмотрены определенные ограничения и гарантии деятельности. Так, в частности, Уполномоченный не может быть депутатом Государственной Думы, сенатором РФ или депутатом законодательного органа субъекта РФ, находиться на государственной службе, заниматься иной оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

В результате изменений, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г., уточнено, что Уполномоченным по правам человека может быть гражданин РФ, постоянно проживающий в Российской Федерации,

не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц, без согласия Государственной Думы. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы. В случае задержания Уполномоченного по правам человека на месте преступления должностное лицо, произведшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной Думы на задержание Уполномоченный должен быть немедленно освобожден.

Для обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека создается аппарат, который осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного. Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба РФ.

Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы граждан РФ, находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Но при этом Уполномоченный по правам человека не рас-

сматривает жалобы на решения федеральных и региональных органов законодательной власти.

Жалоба может быть подана заинтересованным лицом Уполномоченному по правам человека не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Жалобы, адресованные Уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному по правам человека.

Уполномоченный по правам человека, получив жалобу, вправе принять ее к рассмотрению или отказать в принятии, разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод, или передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу.

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 по правам человека вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный по правам человека вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы публичной власти, предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) 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 по правам человека вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, 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.

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека может выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования либо о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан.

Уполномоченный по правам человека ежегодно представляет Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ доклад о своей деятельности. Кроме того, Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады по отдельным вопросам своей деятельности. Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады могут быть опубликованы по решению Уполномоченного и в других изданиях.

В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. В последние годы эта должность вводится во многих муниципальных образованиях, учебных заведениях и т. д.

В 2009 г. в России была учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка для защиты прав и интересов детей, который в соответствии с указом Президента РФ наделяется одинаковыми для всех уполномоченных по правам человека правами.

По инициативе Президента РФ в 2012 г. учреждена должность Уполномоченного по правам предпринимателей. Субъекты РФ ввели подобные должности у себя. Обсуждается введение должности Уполномоченного по национальным вопросам и иных.

Но 18 марта 2020 г. был принят Федеральный закон № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», где четко определены правовые основы деятельности уполномоченных, порядок назначения на должность, требования к кандидатам, требования, ограничения и запреты, связанные с замещением должности, порядок рассмотрения жалоб и решение иных вопросов.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каково содержание права на судебную защиту?
2. Каковы роль и место судебной власти в системе разделения властей?
3. Какова система органов судебной власти? Укажите особенности этой системы.
4. Раскройте конституционные принципы организации и функционирования судебной власти.
5. Какие специализированные суды могут создаваться в России?
6. Каким образом граждане участвуют в отправлении правосудия?
7. Каковы характеристики организации и деятельности судейского сообщества?
8. В чем особенности организации и деятельности органов конституционной юстиции?
9. Назовите особенности решений Конституционного Суда РФ.
10. Подготовьте проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» по тому или иному вопросу.
11. Из каких элементов складывается статус судей?
12. К какой ветви власти относится прокуратура в России?
13. Каковы система и организация прокуратуры РФ?
14. Укажите особенности статуса Уполномоченного по правам человека.

Глава 18. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Автономов А. С. Региональные парламенты в современной России. М., 2000; *Гончаров М. В.* К вопросу об изменении статуса органов государственной власти субъектов РФ // Российский юридический журнал. 2005. № 2; *Еремина О. Ю.* Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11; *Ирхин И. В.* О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6; *Карасев А. Т., Холодилова Е.* О законотворческом процессе в субъектах РФ // Российский юридический журнал. 2003. № 1; *Макарцев А. А.* Новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: возврат к наделению полномочиями или дальнейшее развитие системы многостепенных выборов? // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6; *Нечкин А. В.* Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации: курс лекций. Екатеринбург, 2017; *Романовский Г. Б.* Система органов исполнительной власти в субъектах РФ: проблемы организации и функционирования // Публично-правовые исследования: ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 3. М., 2008; *Собянин С. С.* Субъект Российской Федерации в экономическом и социальном развитии государства: компетенция органов власти и методы ее реализации. М., 2007; *Тюльпанов В. А.* Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 11; *Цалиев А. М.* Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы. М., 2007; *Чиркин В. Е.* Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. № 10; *Югов А. А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999.

§ 1. Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Понятие. Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Учитывая, что принцип разделения властей,

закрепленный в ст. 10 Конституции РФ, является универсальным, т. е. распространяется и на субъекты РФ, последние вправе образовывать законодательные (представительные), исполнительные и судебные органы государственной власти. Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ. Кроме того, могут быть созданы и иные государственные органы, не относящиеся к какой-либо конкретной ветви власти, например избирательные комиссии, контрольно-счетные палаты, уполномоченные по правам человека.

Образование, формирование и деятельность государственных органов субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия друг с другом и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Так, статус законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается Законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, а также законами субъектов РФ; статус судебных органов государственной власти субъектов РФ (к ним относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи) устанавливается Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации» и законами субъектов РФ и т. д.

Принципы деятельности. В соответствии с Конституцией РФ федеральный законодатель установил следующие принципы деятельности органов государственной власти субъекта РФ: а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации; б) распространение суверенитета России на всю ее территорию; в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны; г) единство системы государственной власти; д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий; з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Органы государственной власти субъекта РФ призваны обеспечивать реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов; содействовать развитию местного самоуправления на территории субъекта РФ.

§ 2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации

Общая характеристика. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Наименование такого органа, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Как правило, региональные парламенты именуются областными думами, законодательными собраниями, государственными советами и проч. Некоторые республики применяют наименования, отражающие национальные традиции, например Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан, Народный Хурал Республики Бурятия, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). Наименование законодательного органа не может содержать словосочетания, составляющие основу наименований федеральных органов государственной власти. Федеральным законом от 23 декабря 2010 г. № 376-ФЗ в ст. 4 Закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ были внесены изменения, в частности, был установлен переходный период до 1 января 2015 г., в течение которого конституции (уставы) субъектов РФ в этой части должны были быть приведены в соответствие с указанным Законом. Следовательно, теперь законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ не могут именоваться, например, государственными думами.

Федеральное законодательство предусматривает возможность образования двухпалатного регионального парламента. И ранее такие органы существовали в ряде субъектов. Например, в Свердловской области до принятия ее нового Устава 2010 г. функционировало Законодательное собрание, состоявшее из Палаты представителей и Областной думы. В настоящее время в российских регионах все законодательные (представительные) органы являются однопалатными.

Число депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Установленное число депутатов должно составлять:

не менее 15 и не более 50 депутатов — при численности избирателей менее 500 тыс. человек;

не менее 25 и не более 70 депутатов — при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек;

не менее 35 и не более 90 депутатов — при численности избирателей от 1 млн до 2 млн человек;

не менее 45 и не более 110 депутатов — при численности избирателей свыше 2 млн человек.

Способ избрания. Не менее 25% депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах. Это правило не распространяется на выборы депутатов законодательных органов Москвы и Санкт-Петербурга.

Срок полномочий депутатов регионального парламента одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пяти лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта РФ.

Полномочия законодательного (представительного) органа могут быть прекращены досрочно в случае: принятия указанным органом решения о самороспуске; роспуска указанного органа Президентом РФ или высшим должностным лицом субъекта РФ; вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Полномочия. Законодательный (представительный) орган субъекта РФ осуществляет следующие полномочия:

принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней;

осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах своих полномочий;

заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

заслушивает информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте РФ;

осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Федеральный законодатель устанавливает перечень вопросов, которые должны быть урегулированы региональным законом либо постановлением регионального парламента.

Так, законом субъекта РФ:

а) утверждаются бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ;

б) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ;

в) утверждается порядок осуществления стратегического планирования в субъекте РФ в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

г) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;

д) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и отчеты об их исполнении;

е) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

ж) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта РФ;

з) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ;

и) устанавливаются порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, порядок проведения выборов высшего должностного лица субъ-

екта РФ либо порядок его избрания депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и порядок его отзыва;

к) устанавливается административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;

л) устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ;

м) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Постановлением законодательного (представительного) органа субъекта РФ:

а) принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;

б) назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта РФ, оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта РФ;

в) назначаются выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, выборы высшего должностного лица субъекта РФ и голосование по его отзыву;

г) назначается референдум субъекта РФ;

д) оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта РФ, а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;

е) утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ;

ж) одобряется проект договора о разграничении полномочий;

з) оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

§ 3. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

Общая характеристика. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или глава субъекта РФ возглавляет систему ис-

полнительных органов власти субъекта РФ, обеспечивая в пределах своих полномочий взаимодействие всех органов власти субъекта РФ, представляет субъект РФ в его внешних отношениях и отношениях с физическими и юридическими лицами на территории субъекта РФ.

Наименование должности главы субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций. Используются следующие наименования: губернатор (например, Санкт-Петербург, Севастополь, Свердловская, Челябинская, Костромская области), глава республики (например, Республика Карелия, Чеченская Республика), глава республики — председатель правительства (Республика Хакасия), глава администрации области (Липецкая область), мэр (Москва) и т. п. Наименование указанной должности не может содержать слова и словосочетания, составляющие наименование должности главы государства — Президент РФ[1].

Требования к кандидатам. В 2020 г. в Конституцию РФ были внесены нормы, устанавливающие требования к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 77 высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин РФ, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Способ замещения должности. Глава субъекта РФ избирается гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого изби-

[1] В Республике Татарстан по-прежнему сохраняется наименование «Президент», что является нарушением требований федерального законодательства.

рательного права при тайном голосовании. Конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что глава субъекта РФ избирается депутатами законодательного (представительного) органа субъекта РФ. До 2004 г. главы субъектов РФ избирались населением, а в период с 2004 по 2012 г. применялась процедура так называемого наделения полномочиями главы субъекта РФ Президентом РФ по представлению регионального парламента из нескольких кандидатов. В настоящее время высшие должностные лица избираются депутатами законодательного (представительного) органа в следующих субъектах РФ: республики — Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Крым, Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкарская Республика; Волгоградская, Костромская, Ярославская области; Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономные округа и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра. В остальных субъектах главы выбираются напрямую избирателями.

Кандидаты на должность главы субъекта РФ выдвигаются политическими партиями. При этом партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся ее членом, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта РФ может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Выдвижение кандидата партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Конкретное число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ.

В решении от 24 декабря 2012 г. Конституционный Суд РФ постановил признать оспариваемые положения Закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающие в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ получение поддержки со стороны определенного законом субъекта РФ в пределах, установленных федеральным законодательством (от 5 до 10%), числа выборных лиц местного самоуправления,

не противоречащими Конституции РФ, поскольку «по своему конституционно-правовому смыслу они предполагают обязанность законодателя субъекта РФ при установлении такого числа исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте РФ, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5% установленное законом субъекта РФ число подписей». Кроме того, оспариваемое положение Закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, предусматривающее проведение Президентом РФ консультаций с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта РФ, также признано не противоречащим Конституции РФ, поскольку «данная процедура, которая в силу прямого указания закона имеет именно консультативный характер, не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность, а решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от ее результатов»[1].

Выборы главы субъекта РФ проводятся в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Срок полномочий. Глава субъекта РФ избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Конкретный срок полномочий определяется конституцией (уставом) субъекта РФ и исчисляется со дня его вступления в должность. При вступлении в должность глава субъекта РФ приносит присягу на верность народу и Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта РФ.

Полномочия. Глава субъекта РФ в соответствии с федеральным законодательством обладает следующими полномочиями:

представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом он вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П.

формирует высший исполнительный орган субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа субъекта РФ;

представляет в законодательный (представительный) орган субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом субъекта РФ;

вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа субъекта РФ с правом совещательного голоса;

обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Досрочное прекращение полномочий. Полномочия главы субъекта РФ прекращаются досрочно в случае:

а) смерти;

б) отрешения от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом субъекта РФ;

в) отставки по собственному желанию;

г) отрешения от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом, регулирующим организацию органов власти субъектов РФ. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении главы субъекта РФ фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции»;

д) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

е) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

ж) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

з) выезда за пределы России на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

к) отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта РФ, на основании и в порядке, установленных федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта РФ.

Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы субъекта РФ на период до вступления в должность избранного главы субъекта РФ в случае досрочного прекращения полномочий действующего главы субъекта РФ; его временного отстранения от должности; истечения срока его полномочий; признания его выборов несостоявшимися или недействительными. При этом временно исполняющий обязанности главы субъекта РФ не вправе распускать законодательный (представительный) орган субъекта РФ и вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта РФ.

Акты. Глава субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения. Его акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ и обязательны к исполнению в субъекте РФ.

§ 4. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации

Система органов. В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, постоянно действующим. Высший исполнительный орган обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ.

Высший исполнительный орган. Наименование высшего исполнительного органа, его структура, порядок его формирования устанав-

ливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций. Например, в Республике Саха (Якутия) функционирует Правительство, в Чувашской Республике — Кабинет министров, в Липецкой области — Администрация и т. д.

Высший исполнительный орган разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высший исполнительный орган наделен следующими **полномочиями**:

осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта РФ, их языков и культуры; защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ;

определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, и утверждает (одобряет) такие документы;

обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта РФ, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта РФ, ежегодные отчеты о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

осуществляет возложенные на него полномочия, установленные нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти;

осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Акты высшего исполнительного органа, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ и не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ. Как правило, эти акты принимаются в форме постановлений и распоряжений. При этом в форме постановлений принимаются нормативные правовые акты общего значения (т. е. акты, обязательные для органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан и иных лиц на всей террито-

рии субъекта РФ), а также нормативные и индивидуальные правовые акты по наиболее важным вопросам, решение которых относится к компетенции высшего исполнительного органа. Иные правовые акты принимаются в форме распоряжений.

Иные исполнительные органы. Кроме высшего исполнительного органа в регионах образуются такие органы исполнительной власти, как министерства, управления, департаменты, комитеты, инспекции. В субъектах РФ могут создаваться и иные исполнительные органы. Например, в Свердловской области созданы и функционируют территориальные исполнительные органы: администрации управленческих округов, территориальные управления, территориальные отделы, территориальные комиссии, а также иные территориальные исполнительные органы государственной власти[1].

§ 5. Ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Понятие. Органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов и осуществляемой ими деятельности.

В случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, ее национальной безопасности РФ и обороноспособности, единству правового и экономического пространства, органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Меры ответственности. Применительно к региональному парламенту это досрочное прекращение его полномочий и роспуск.

Глава субъекта РФ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий регионального парламента в случае принятия им конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным за-

[1] См. закон Свердловской области от 24 декабря 1996 г. № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области».

конам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Глава субъекта РФ вправе также принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный орган в течение трех месяцев подряд не проводил заседание.

Решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа принимается в форме указа (постановления) главы субъекта РФ в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

В случае если соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный орган субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному органу данный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить его. Полномочия регионального парламента прекращаются со дня вступления в силу решения Президента РФ о роспуске указанного органа.

Срок, в течение которого Президент РФ вправе вынести предупреждение законодательному органу или принять решение о его роспуске, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

Мерами ответственности высшего должностного лица субъекта РФ являются отрешение его должности и отзыв.

Законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие главе субъекта РФ в случае: издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава субъекта РФ не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; ненадлежащего исполнения главой субъекта РФ своих обязанностей.

Решение регионального парламента о недоверии главе субъекта РФ принимается 2/3 голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее 1/3 от установленного числа депутатов. Данное решение направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении главы субъекта РФ от должности. Решение Президента РФ об отрешении его от должности влечет за собой отставку высшего исполнительного органа субъекта РФ.

Как уже отмечалось, глава субъекта РФ может быть отрешен от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных предусмотренных законом случаях. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении главы субъекта РФ фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Установлены следующие основания для отзыва главы субъекта РФ: а) нарушение им законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом; б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение им своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Обратиться в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд

автономного округа с заявлением об установлении фактов, служащих основаниями для отзыва, вправе политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан РФ в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ и обладающих активным избирательным правом на выборах главы субъекта РФ.

Процедура отзыва главы субъекта РФ проводится в порядке, установленном для проведения референдума субъекта РФ. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву главы субъекта РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие государственные органы вправе образовывать субъекты РФ?
2. Назовите принципы деятельности органов государственной власти субъекта РФ, установленные в федеральном законодательстве.
3. Какие требования к наименованиям законодательного органа и высшего должностного лица субъекта РФ предъявляются федеральным законодателем?
4. Какое число депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ может быть установлено конституцией (уставом) субъекта РФ?
5. В каких случаях полномочия законодательного (представительного) органа субъекта РФ могут быть прекращены досрочно?
6. Чем выборы высшего должностного лица субъекта РФ отличаются от наделения его полномочиями?
7. Какие требования предъявляет к высшему должностному лицу субъекта РФ федеральный законодатель?
8. Письменно раскройте процедуру выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ политической партией и выдвижения кандидата в порядке самовыдвижения.
9. Назовите случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.
10. Перечислите полномочия высшего исполнительного органа субъекта РФ.
11. Назовите формы ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и высшего должностного лица субъекта РФ.
12. Раскройте порядок отзыва высшего должностного лица субъекта РФ избирателями.

Раздел V
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВО РЕФЕРЕНДУМОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 19. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Литература

Аглеева Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006; *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Конституционная ценность избирательных прав граждан. М., 2005; *Выдрин И. В.* Избирательное право Российской Федерации. М., 2006; *Головин А. Г.* Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: курс лекций. М., 2016; *Игнатенко В. В.* Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. Иркутск, 2003; Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. *И. В. Захарова, А. Н. Кокотова*. М., 2020; *Колюшин Е. И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2012; Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: матер. Междунар. конф. / под ред. *А. В. Иванченко, А. Е. Любарева*. М., 2006; *Саликов М. С.* Избирательное законодательство как политический инструмент государства: постконституционная эволюция // Российский юридический журнал. 2013. № 6; *Фальков В. Н.* Возникновение и развитие предвыборной агитации в России и за рубежом: историко-правовой аспект // Право и политика. 2003. № 4; *Юсубов Э. С., Тищенко В. С.* Достоинства и недостатки проекта Кодекса о выборах и референдумах // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12.

§ 1. Выборы

Понятие выборов. В Конституции РФ выборы характеризуются как высшее непосредственное выражение власти народа (ч. 3 ст. 3), способ осуществления гражданами государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130). Выборы выступают не

только формой прямого волеизъявления граждан, но и исходным началом представительной власти. Конечно, главное и решающее в выборном процессе — акт непосредственного коллективного гражданского волеизъявления, но для успешного проведения выборов требуется организационная активность органов власти и управления, средств массовой информации, системы избирательных комиссий, политических партий, иных общественных объединений, групп поддержки кандидатов. Поэтому выборы соединяют в себе формы прямой и представительной демократии. Выборы позволяют гражданам непосредственно включаться в управление публичными делами, реализовать собственные конституционные права, свободы, и не только те, которые напрямую связаны с выборами. Кстати, собственно избирательные права не сводятся к праву граждан избирать и быть избранными в органы власти. В их числе право людей участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работе избирательных комиссий, в других избирательных действиях. Выборы обеспечивают «вторжение» общественного мнения в будущую деятельность избираемых органов и должностных лиц, поскольку предвыборная борьба позволяет четче выявить насущные социальные приоритеты, на которые (вольно или вынужденно) должны ориентироваться народные избранники. Наконец, выборы помогают укреплять гражданское общество, являясь питательной средой для выявления в обществе различных позиций, интересов, их организационного оформления.

С учетом сказанного выборы — это публичное мероприятие, в ходе которого граждане осуществляют конституционное право непосредственно и самостоятельно путем голосования формировать органы государственной власти, органы местного самоуправления, реализуют иные связанные с этим права. В узком смысле выборы есть совокупность организационно-правовых мероприятий по подготовке и проведению избрания депутатов представительных органов и выборных должностных лиц путем голосования избирателей.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы — форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Выборы проявляют себя в форме конкретных избирательных кампаний и проводятся на основе определенных избирательных систем.

Избирательная кампания. Это деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, органа о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. В ход избирательной кампании в целом вплетаются избирательные кампании кандидатов, избирательных объединений. Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения — деятельность, направленная на достижение определенного результата на выборах и осуществляемая в период со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня представления ими, уполномоченными ими лицами итогового финансового отчета.

Избирательная система представляет собой совокупность организационно-правовых мероприятий, объединяемых вокруг способа организации избирательной территории, определения результатов выборов.

В нашей стране широко используются мажоритарная и пропорциональная избирательные системы. Суть *мажоритарной системы* заключается в разделении избирательной территории на округа, от каждого из которых избирается один или несколько кандидатов на основе абсолютного или относительного большинства голосов. Абсолютное большинство — получение победителем более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Относительное большинство — получение победителем большего, чем у других кандидатов, числа голосов. Иногда еще важно, чтобы при абсолютном или относительном большинстве победитель набрал голосов больше, чем подано против всех кандидатов. Разновидностью мажоритарной системы являются выборы Президента РФ, глав субъектов РФ и муниципальных образований. Здесь территория РФ, территория субъекта РФ, муниципального образования и соответствующие избирательные единицы совпадают.

Пропорциональная система предполагает, что депутатские места в представительном органе распределяются между списками кандидатов от разных избирательных объединений в зависимости от числа голосов, полученных каждым списком в рамках единой избирательной территории (единого избирательного округа), охватывающей всю территорию проведения выборов. Депутатские мандаты распределяются вначале между списками избирательных объединений, а после

этого идет распределение мандатов внутри отдельных списков между входящими в них кандидатами.

При формировании одного представительного органа власти может применяться смешанная мажоритарно-пропорциональная система. Возможно использование и иных избирательных систем.

Предвыборная агитация является важнейшим элементом выборов. Под ней понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Ранее как вид предвыборной агитации рассматривалась аналогичная деятельность, побуждающая или имеющая целью побудить избирателей к участию или неучастию в выборах.

Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются: 1) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них); 2) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в том числе указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая публикации результатов опроса общественного мнения); 3) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению мандатов; 4) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; 5) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей; 6) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов. Законодательное регулирование предвыборной агитации получило оценку, в частности, в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П.

Предвыборная агитация может проводиться: а) на каналах организаций телерадиовещания, сетевых изданий и в периодических печатных изданиях; б) посредством осуществления массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий); в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитаци-

онных материалов; г) иными не запрещенными законом методами. Кандидат, избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц. Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений.

Виды выборов. В зависимости от видов избираемых органов, должностных лиц, их места в системе власти выделяют выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выборы Президента РФ (федеральные выборы), выборы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и выборы глав субъектов РФ (региональные выборы), выборы представительных органов и глав муниципальных образований (муниципальные выборы). Выделяют также совмещенные выборы, когда в одни сроки проводятся выборы органов власти разного уровня[1].

§ 2. Избирательное право

Понятие избирательного права. Различают субъективное и объективное избирательное право. Субъективное избирательное право — право граждан избирать (выступать в роли избирателей) и быть избранными (выступать в роли выдвинутых кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избранных депутатов, выборных должностных лиц). Право избирать именуют активным избирательным правом, а право быть избранным — пассивным избирательным правом. Пассивный характер данного права заключается не в том, что его обладатели должны занимать недеятельную позицию, а в том, что факт избрания лица зависит не от него, а от волеизъявления избирателей. Избирательное право как индивидуальное право граждан избирать и быть избранными проистекает из положений избирательного права в объективном смысле, производно от него.

Объективное избирательное право — система исходящих от органов государства, местного самоуправления норм, регулирующих общественные отношения в процессе подготовки и проведения всех видов выборов. Избирательное право составляет основу выборного процесса, однако наряду с ним ход выборов (избирательных кампаний) определяют нормы морали (например, при оценке избирате-

[1] Подробнее о разных видах выборов см.: Избирательное право Российской Федерации / под ред. *И. В. Захарова, А. Н. Кокотова*. 2-е изд. М., 2012. С. 21—23.

лями кандидатов), деловые обыкновения (например, в работе избирательных комиссий).

Избирательное право, будучи подотраслью конституционного права, само по себе внутренне членимо и разделяется на ряд самостоятельных институтов, нацеленных на регулирование различных этапов выборов и определение статуса различных его участников.

Источники избирательного права. Объективное избирательное право содержит свою систему нормативных источников. Отправное значение имеет, конечно, Конституция РФ (ст. 3, 32 и др.). Избирательное законодательство должно соответствовать также международно-правовым стандартам, содержащимся, например, в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 5, 25), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 3, 17). Развернутое регулирование выборов осуществляют федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Значим для регулирования выборов Федеральный закон «О политических партиях». Он, в частности, определяет порядок выдвижения кандидатов от политических партий.

В субъектах РФ основными источниками избирательного права наряду с их конституциями (уставами) являются законы о выборах, иногда принимаемые в форме кодексов (Воронежская область, Свердловская область и др.). На местах нормы избирательного права содержатся в уставах муниципальных образований.

§ 3. Принципы и гарантии избирательного права

Принципы избирательного права делятся на три группы. Первая включает исходные принципы выборов. Вторая — принципы организации выборов. Третья — принципы правового положения граждан в сфере выборов. Исходные принципы выборов конкретизируются в принципах второй и третьей групп.

Исходные принципы выборов. Исходными для выборов являются положения, в совокупности составляющие основы конституционного строя. Это принципы народовластия, приоритета прав и свобод, федерализма, единства системы государственной власти, при-

знания и гарантирования местного самоуправления, идеологического и политического многообразия и др. Применительно к выборам названные положения непосредственно конкретизирует *принцип свободных и честны*х выборов. Он, в частности, означает, что граждане участвуют в выборах свободно и добровольно. Никто не вправе оказывать на них воздействие с целью принудить их к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать их свободному волеизъявлению. В силу данного принципа государство обязано обеспечить гражданам доступность избирательных технологий, активно противодействовать монополизму политического влияния на выборах. Выборы, как и экономика, требуют разумной антимонопольной политики. К исходным следует отнести и *принцип обязательности выборов*, в силу которого государство законодательно устанавливает *периодичность* выборов органов власти, непосредственно осуществляющих функции представительства интересов населения, гарантии проведения выборов в особых условиях. К особым условиям относится, например, ситуация, когда уполномоченный на назначение выборов орган не выполняет данную обязанность. В таком случае обязанность назначить выборы ложится на соответствующую избирательную комиссию. Если же и комиссия не обеспечивает обязательность и периодичность выборов, то еще одним гарантийным институтом выступают в Российской Федерации суды общей юрисдикции. Суд в необходимых случаях вправе сам назначить выборы.

Принципы организации выборов. В их числе принцип организации и проведения выборов избирательными комиссиями. Здесь же действует территориальный принцип, заключающийся в проведении выборов в рамках избирательных округов, участков. Еще один принцип — состязательность и альтернативность выборов. Состязательность обеспечивается гарантиями выборной конкуренции кандидатов, избирательных объединений в сфере выдвижения кандидатов, ведения агитации, финансирования выборов. Альтернативность выборов дает избирателям возможность определения своего кандидата (кандидатов) из нескольких возможных. К принципам организации выборов относится также гласность.

Принципы правового положения граждан в сфере выборов. Граждане участвуют в выборах на основе принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права, тайны голосования.

Всеобщее избирательное право. Люди вправе принимать участие в выборах независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к об-

щественным объединениям, иных обстоятельств при минимуме ограничительных цензов, не подлежащих расширительному толкованию. Ограничительные цензы называют категории лиц, не обладающих избирательными правами.

Во-первых, это *ценз гражданства*, исключающий из сферы выборов иностранцев и лиц без гражданства. Вместе с тем в списки избирателей на муниципальных выборах в соответствии с международными договорами России и федеральными законами, законами субъектов РФ включаются иностранные граждане, отвечающие иным избирательным цензам и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы.

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

Во-вторых, это *возрастной ценз*. Федеральный законодатель, однозначно определяя условием обладания активным избирательным правом (правом избирать) достижение 18-летнего возраста для выборов любого уровня, применительно к праву быть избранным вводит минимальные возрастные пределы, которые субъекты РФ в своих законодательных актах не могут превышать. Так, минимальный предел для кандидатов в депутаты парламентов субъектов РФ не может превышать 21 года. То есть субъекты РФ вправе устанавливать данный возрастной предел в отрезке от 18 лет до 21 года. Однако применительно к должности главы субъекта РФ введен только минимальный возрастной предел — кандидатом на эту должность может быть выдвинут гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 30 лет. Конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет.

Восемнадцатилетнего возраста для активного избирательного права лицо должно достичь на день официального голосования, следовательно, в списки избирателей необходимо включать и тех лиц, которые не достигли 18-летнего возраста, но достигнут его на день голосования (если голосование проводится в течение нескольких

дней — на последний из них). В графе о возрасте напротив фамилии таких избирателей проставляется день и месяц рождения. Возраст пассивного избирательного права должен исполниться также ко дню или на день голосования (если голосование проводится в течение нескольких дней — на первый из них).

В-третьих, это *ценз места жительства для активного избирательного права*. Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории данного участка. Факт проживания гражданина удостоверяется регистрацией его по месту жительства в органах регистрационного учета. Активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти субъекта РФ обладает совершеннолетний гражданин РФ, не имеющий регистрации по месту жительства на территории РФ, зарегистрированный по месту пребывания на территории соответствующего избирательного округа не менее чем за три месяца до дня голосования, в случае подачи им заявления о включении в список избирателей по месту нахождения для голосования в пределах избирательного округа, где он зарегистрирован по месту пребывания.

Ранее в качестве ограничительного ценза для пассивного избирательного права вводился срок проживания на определенной территории. Субъекты РФ вправе были вводить подобные ограничения, но они не могли превышать одного года. В настоящее время названные ограничения могут устанавливаться только Конституцией РФ. Так, согласно ч. 2 ст. 81 Конституции РФ Президентом РФ может быть избран гражданин РФ, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет.

В-четвертых, это *ценз дееспособности*. Права избирать и быть избранными не имеют недееспособные граждане, признанные таковыми по суду (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ). Статья 29 ГК РФ гласит, что гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значение своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным. Над ним устанавливается опека. Таким образом, одного факта серьезного психического расстройства для лишения гражданина избирательного права недостаточно. Необходимо, чтобы после установления этого факта в судебном порядке суд признал гражданина недееспособным. Участие суда в подобных делах нужно рассматривать как гарантию от необоснованного ограничения гражданской дееспособности, в том числе в сфере избирательного права. Невозможность расширительного толкования ограничительных избирательных цензов означает,

что по анализируемому основанию не могут лишаться избирательного права ограниченно дееспособные лица. В соответствии со ст. 30 ГК РФ ограниченным в дееспособности по суду может быть гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение.

В-пятых, это *ценз привлечения к уголовной и административной ответственности*. Не осуществляют право избирать и быть избранными лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ). Не обладают пассивным избирательным правом лица, осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных УК РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления.

Ранее законодательно был установлен пожизненный запрет на осуществление пассивного избирательного права лицами, осужденными когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями. Однако Конституционный Суд РФ в постановлении от 10 октября 2013 г. № 20-П указал, что пожизненно избирательного права могут быть лишены лишь лица, осужденные к пожизненному лишению свободы. Во всех остальных случаях может вводиться лишь временное ограничение пассивного избирательного права, которое, как правило, должно совпадать со сроком судимости. Данная позиция учтена законодателем.

Так, не имеют права быть избранными граждане РФ: осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости; осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости. Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие названных временных ограничений пассивного избирательного права прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Не обладают пассивным избирательным правом лица, подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, связанных с пропагандой и публичным демонстрированием нацистской атрибутики или символики либо публичным демонстрированием атрибутики или символики экстремистских организаций, а также с производством и распространением экстремистских материалов, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Избирательное законодательство содержит и иные временны́е ограничения пассивного избирательного права, связанные с правонарушающим поведением гражданина.

В-шестых, это *ценз числа сроков полномочий*. Так, не имеет права избираться Президентом РФ гражданин, занимающий на день официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ должность Президента РФ второй срок (ранее Конституция говорила тут о двух сроках подряд).

В-седьмых, это *ценз досрочного прекращения полномочий*. Лицо, замещающее должность Президента РФ, главы субъекта РФ, главы муниципального образования, досрочно прекратившее исполнение данных полномочий по собственному желанию или, например, отрешенное от указанной должности, не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с названным обстоятельством. Это правило не распространяется на гражданина, наделенного полномочиями главы субъекта РФ (т. е. не избранного гражданами) и исполнявшего эти полномочия не менее одного года; с согласия Президента РФ он может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с его добровольной отставкой.

Лица, являвшиеся депутатами представительного органа муниципального образования, распущенного в связи с непроведением правомочных заседаний в течение трех месяцев подряд (за исключением лиц, в отношении которых судом установлен факт отсутствия вины за непроведение названных заседаний), не могут быть выдвинуты кандидатами на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

В-восьмых, это *ценз несовместимости депутатского мандата или должности с деятельностью иного рода*. Депутаты, работающие на постоянной основе, выборные должностные лица не могут занимать иные оплачиваемые должности, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Федеральные, региональные депутаты не

могут замещать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы, быть депутатами иных законодательных (представительных) органов государственной власти или представительных органов муниципальных образований, выборными должностными лицами местного самоуправления. Названный ценз не препятствует лицам, замещающим вышеназванные должности, баллотироваться на выборах. Однако в заявлении о согласии баллотироваться они обязаны указать, что в случае их избрания оставят не совместимую с мандатом должность.

Гарантии принципа всеобщего избирательного права. Законодательство предусматривает целый ряд гарантий, призванных обеспечить четкое осуществление принципа всеобщего избирательного права. Большинство из них нацелено на обеспечение всеобщности активного избирательного права. В их числе:

1) включение избирателей в списки избирателей по избирательным участкам и возможность избирателей обжаловать в административном и судебном порядке неправильности в списках или невключение их в списки. Включение избирателей в список производится независимо от их волеизъявления, поэтому нельзя, например, имея место жительства на территории конкретного участка, отказаться от включения своей фамилии в список избирателей или попросить не включать ее в последний.

Избиратели, поселившиеся на территории участка после уточнения списка и представления его для всеобщего ознакомления (это делает участковая избирательная комиссия), а также избиратели, по какой-либо причине не включенные в список, включаются участковой избирательной комиссией в дополнительный список избирателей на основании документов, подтверждающих их место жительства на территории данного избирательного участка. Студенты и аспиранты дневной формы обучения, проживающие в общежитиях, включаются в список избирателей по месту нахождения общежитий. Военнослужащие, проживающие вне воинских частей, включаются в списки избирателей по месту их жительства на общих основаниях;

2) организация избирательных участков с максимальным их приближением к избирателям. Это обеспечивается, в частности, правилом, согласно которому численность избирателей на участке не должна превышать 3 тыс. избирателей;

3) досрочное голосование избирателей на своих избирательных участках. Возможно досрочное голосование на избирательном

участке в целом, но не ранее чем за 20 дней до дня голосования. Такое голосование проводится в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях. Допускается индивидуальное досрочное голосование. Избиратели, которые по тем или иным причинам будут отсутствовать в день основного голосования по месту своего жительства, могут проголосовать досрочно в помещении территориальной (окружной, муниципальной) избирательной комиссии за 15—4 дня до дня голосования или в помещении участковой комиссии за 3—1 день до дня голосования;

4) голосование по открепительным удостоверениям. В качестве альтернативы досрочного голосования законом может предусматриваться голосование в день выборов по открепительным удостоверениям. Гражданин, получив открепительное удостоверение в своей избирательной комиссии, может проголосовать по нему вне участка, на территории которого он проживает;

5) образование избирательных участков в больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания избирателей;

6) выход с переносными избирательными ящиками в день голосования к избирателям, которые не могут прибыть в помещение для голосования по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности, в связи с необходимостью ухода за лицами, в этом нуждающимися, и др.);

7) голосование по почте; электронное голосование — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства; дистанционное электронное голосование — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения;

8) голосование вне помещения для голосования на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах); голосование групп избирателей, которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено;

9) проведение голосования в течение нескольких дней (но не более трех).

Законодатель в необходимых случаях стремится обеспечить всеобщность и пассивного избирательного права, в частности тогда, когда органы власти формируются всецело на основе пропорциональ-

ной системы, что дает явное преимущество членам политических партий по отношению к иным гражданам. Поэтому, например, применительно к выборам депутатов Государственной Думы установлено, что каждый гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, не позднее чем через три дня со дня официального опубликования решения о назначении выборов вправе обратиться в любое региональное отделение любой партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов этой партии. Эффект данной гарантии, конечно, ограниченный.

Равное и прямое избирательное право. Принцип равного избирательного права означает, что в ходе выборов все их участники действуют на равных основаниях, в частности, все избиратели имеют равное число голосов по отношению друг к другу, и это число совпадает с числом распределяемых на выборах мандатов. По общему правилу на равных участвуют в выборах и все кандидаты, обладая равными правами и обязанностями. Исключения из последнего правила могут устанавливаться только федеральным законом.

Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списков кандидатов) непосредственно. Непрямые выборы имеют два подвида. Во-первых, это многостепенные выборы, при которых избиратели непосредственно формируют низовое звено представительной системы, а затем формирование каждого последующего вышестоящего звена представительных органов происходит путем делегирования в них депутатов нижестоящих органов. Во-вторых, это косвенные выборы, когда избиратели непосредственно формируют коллегию (коллегии) выборщиков, а те уже избирают депутатов и должностных лиц. В настоящее время в Российской Федерации возможно использование двустепенных выборов представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородскими районами. Значительная часть состава Совета Федерации Федерального Собрания РФ избирается парламентами субъектов РФ, формируемыми на основе прямых выборов. Однако названные, по сути, многостепенные выборы под действие современного российского избирательного законодательства не подпадают.

Наиболее сложно обеспечить в процессе выборов принцип равного избирательного права. Вот почему законодатель особенно тщательно подходит к вопросу его обеспечения, организационно-правового гарантирования. В качестве гарантий равного избирательного права выступают названные далее институты.

1. Личное голосование избирателей — голосование за других лиц не допускается. Можно в некоторых случаях оказывать избирателям помощь в заполнении избирательных документов, но нельзя вместо них осуществлять их право избирать. Сам избиратель также не вправе отказываться от своего права голоса в пользу других лиц или просить других лиц проголосовать за него.

Кандидаты в депутаты и на выборные должности лично участвуют в избирательной кампании. Заявление кандидата о его согласии баллотироваться оформляется им лично — оформление такого заявления от имени кандидата другим лицом не допускается. Лично должен оформлять кандидат и заявление об отказе от участия в выборах, в противном случае он считается продолжающим борьбу и сохраняющим статус кандидата. Вместе с тем заявление кандидата о согласии баллотироваться, иные документы могут передаваться в избирательную комиссию от его имени иными лицами в предусмотренных законом случаях.

2. Получение избирательных бюллетеней избирателем только при предъявлении им удостоверения личности. Избирательная практика идет по пути ограничения числа удостоверяющих личность документов, которые могут предъявляться для получения избирательных бюллетеней. В качестве таковых рассматриваются паспорт, удостоверение офицера, военный билет военнослужащего срочной службы, временное удостоверение личности гражданина РФ, выдаваемое на период оформления паспорта. Возможно предъявление и общегражданского заграничного паспорта, но лишь в том случае, если есть иные документы, подтверждающие его место жительства (свидетельство о регистрации по месту постоянного или преимущественного проживания). Кроме того, общегражданский паспорт заменяют паспорт моряка, справка установленной формы, выдаваемая гражданам РФ, находящихся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. При допуске к выборам иностранных граждан они получают бюллетени при предъявлении вида на жительство. Любые иные документы (пенсионное удостоверение, водительские права, студенческий билет и проч.) не принимаются.

3. Отметка в списке избирателей о выдаче избирательных бюллетеней. При получении избирательных бюллетеней избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего его удостоверения личности и расписывается. Если избиратель не имеет возможности сделать необходимые записи и расписаться, то он вправе воспользоваться помощью другого лица, в том

числе входящего в состав избирательной комиссии. Фамилия этого лица обязательно указывается в списке избирателей.

4. Голосование на дому осуществляется только по письменным заявлениям избирателей, оформляемым заранее или после прибытия к избирателю на дом членов участковой избирательной комиссии, осуществляющих голосование на дому. Данные об избирателях, проголосовавших вне помещения для голосования, вносятся в отдельный дополнительный список, в котором избиратель расписывается в получении бюллетеня, а член комиссии — в его выдаче, а в основном списке делается отметка о том, что избиратель проголосовал вне помещения для голосования. Количество заявлений избирателей о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования, использованных и возвращенных бюллетеней отмечается в отдельном акте. Голосование на дому осуществляется с помощью переносных избирательных ящиков, надлежащим образом оформленных и опечатанных.

5. Наблюдение за процессом голосования и подсчета голосов кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей от кандидатов, избирательных объединений, иностранных (международных) наблюдателей, а также введение кандидатами, избирательными объединениями в состав избирательных комиссий членов комиссий с правом совещательного голоса.

6. Право получения нового избирательного бюллетеня. Если избиратель ошибается при заполнении бюллетеня, то он вправе получить новый бюллетень по возвращении старого — об этом делается отметка в списке избирателей, а испорченный бюллетень погашается, о чем составляется специальный акт. Данная мера может рассматриваться и как гарантия равного избирательного права, и как гарантия принципа всеобщего избирательного права.

7. Признание недействительными бюллетеней, в которых выделено большее количество кандидатов, чем распределяется мандатов, или более чем один список кандидатов от избирательных объединений.

8. Проставление печати и подписей двух членов комиссии, организующей голосование, на каждый избирательный бюллетень во избежание подбросов бюллетеней.

9. Погашение неиспользованных бюллетеней после окончания голосования до вскрытия избирательных ящиков.

10. Признание решением участковой комиссии недействительными всех бюллетеней, находящихся в переносных избирательных ящиках, если в них обнаружено большее количество бюллетеней, чем

число указанных заявлений с просьбой о голосовании вне помещения для голосования.

11. Предоставление кандидатам, избирательным объединениям, группам избирателей права на бесплатное, равное время в теле-, радиоэфире и на равную газетную площадь для участия в предвыборной агитации. Совершенно оправданно законодатель обеспечивает здесь претендентам определенный равный минимум возможностей для участия в предвыборной борьбе, не прибегая к полному уравниванию претендентов по объему, качеству используемого эфира, газетного материала.

12. Принцип равного избирательного права означает также невозможность существенного изменения правил избирательной кампании после ее начала[1].

Тайное голосование. Голосование на выборах является тайным, т. е. исключающим возможность какого-либо контроля над волеизъявлением избирателя. Смысловое наполнение принципа тайного голосования таково: действительно свободное, осознанное волеизъявление местного сообщества в целом возможно только тогда, когда действительно свободным будет волеизъявление каждого избирателя, а это невозможно без ограждения последнего от внешнего влияния, в том числе в момент голосования.

Тайное голосование для избирателя есть его право, но не обязанность. То есть избиратель вправе голосовать открыто, не заходя в кабину (помещение) для тайного голосования. Главное, чтобы такой способ голосования не содержал признаков предвыборной агитации. Однако если избиратель хочет воспользоваться тайным голосованием, то соответствующая комиссия обязана обеспечить ему это право. Следовательно, для избирательных комиссий тайное голосование — их обязанность.

Гарантии тайного голосования следующие.

1. Выдаваемые избирателям и опускаемые ими в избирательные ящики избирательные бюллетени безымянны — на них не проставляются фамилии, иные данные голосующих.

2. Избиратель вправе заполнить избирательный бюллетень в отдельной кабине (отдельном помещении), изолирующей его от внешнего мира, где ему должны быть предоставлены условия для нормального ознакомления с содержанием бюллетеня и заполнения последнего.

3. В кабине для тайного голосования (помещении для тайного голосования) может присутствовать только сам избиратель. Если он не

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П.

имеет возможности самостоятельно заполнить бюллетень, то вправе пригласить на помощь любое лицо, за исключением членов избирательных комиссий, наблюдателей, кандидатов, их доверенных лиц. Фамилия лица, оказывавшего помощь избирателю, указывается в списке избирателей рядом с подписью избирателя о получении избирательных бюллетеней.

4. При досрочном голосовании избиратель самостоятельно заклеивает заполненные бюллетени в отдельный конверт, который после нанесения на него двух подписей членов избирательной комиссии и опечатывания хранится до начала основного голосования.

§ 4. Организация избирательной территории

Единый округ. Выборы половины депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов региональных парламентов, представительных органов муниципальных образований, избираемых по пропорциональной системе, Президента РФ, глав субъектов РФ, глав муниципальных образований проводятся по единому избирательному округу, охватывающему соответственно территорию всей страны, территорию субъекта РФ, территорию муниципального образования.

Одномандатные и многомандатные округа образуются сроком на 10 лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. На многомандатный округ может приходиться до пяти мандатов. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в округе, образованном в границах избирательного участка.

Одномандатные, многомандатные округа образуются с соблюдением ряда требований:

учет деления субъекта РФ на административно-территориальные единицы и муниципальные образования;

соблюдение примерного равенства одномандатных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%;

соблюдение примерного равенства числа избирателей на один депутатский мандат при образовании многомандатных округов. Отклонение числа избирателей в многомандатном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депу-

татских мандатов в данном округе, не может превышать 10% от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях — 15% от средней нормы представительства избирателей.

Указанные требования могут не соблюдаться в установленных федеральным законом случаях. В отдельных случаях при проведении выборов депутатов региональных парламентов, представительного органа муниципального образования округа могут образовываться с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20%. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта РФ, вступившим в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов. Допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей при образовании округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов в соответствии с законом субъекта РФ может превышать указанный предел, но не должно быть более 40%;

избирательный округ должен составлять единую территорию. Не допускается образование округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавов. Три последних требования могут не применяться при выборах палаты двухпалатного парламента субъекта РФ, если в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ она формируется из представителей административно-территориальных единиц или муниципальных образований.

Избирательные участки. Округа делятся на участки, которые образуются для проведения голосования и подсчета голосов избирателей на основании данных о числе избирателей из расчета не более 3 тыс. избирателей на один участок. Границы участков не должны пересекать границы избирательных округов. Участки, образуемые за пределами Российской Федерации для проведения федеральных выборов, приписываются к округам внутри страны в порядке, определяемом федеральным законом.

Участки образуются по согласованию с соответствующей территориальной комиссией главой местной администрации муниципального образования (руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения) на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка. Зарубежные участки образуют руководители дипломатических представительств или консульских учреждений РФ на территории страны их пребывания. Участки образуются

сроком на пять лет с учетом местных и иных условий, исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей.

Участки могут образовываться в местах временного пребывания избирателей (больницы, санатории, дома отдыха, места содержания под стражей подозреваемых, обвиняемых), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях. Такие участки входят в округа по месту их расположения или по месту приписки судна.

В воинских частях участки могут образовываться командирами воинских частей, если в силу их удаленности военнослужащие не могут голосовать на общих избирательных участках.

§ 5. Избирательные комиссии

Виды и природа комиссий. Подготовка и проведение выборов осуществляются системой избирательных комиссий, возглавляемой ЦИК РФ. В указанную систему также входят избирательные комиссии субъектов РФ, муниципальных образований, окружные, территориальные, участковые комиссии.

Комиссии являются органами коллегиальными и в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти, местного самоуправления, даже от органов, формирующих их. Акты, принятые комиссиями в пределах их полномочий, являются обязательными. Решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий. Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение комиссией, решение которой было отменено. ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные комиссии — это государственные органы. Избирательные комиссии муниципальных образований — муниципальные органы, не входящие в систему органов местного самоуправления. Остальные комиссии являются общественными формированиями со специальным статусом. Данный статус задается исключительно избирательным законодательством. Законодательство о некоммерческих организациях к избирательным комиссиям не применимо.

Центральная избирательная комиссия РФ. Это федеральный государственный орган, организующий подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Действует на постоянной основе и яв-

ляется юридическим лицом. Срок полномочий ЦИК РФ — пять лет. Если данный срок истекает в период избирательной кампании на федеральных выборах, он продлевается до окончания этой кампании. Комиссия состоит из 15 членов. Пять из них назначаются Государственной Думой по предложениям фракций, отдельных депутатов. При этом от одного депутатского объединения в Думе может быть назначено не более одного представителя. Пять членов ЦИК РФ назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных парламентами и главами субъектов РФ. Пять членов назначаются Президентом РФ. Члены ЦИК РФ должны иметь высшее образование (ранее требовалось обладание высшим юридическим образованием или ученой степенью в области права).

Члены ЦИК РФ избирают из своего состава тайным голосованием председателя ЦИК РФ, заместителя председателя и секретаря ЦИК РФ.

Центральная избирательная комиссия РФ организует выборы Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Ряд полномочий ЦИК РФ определяется ее главенствующим положением в системе избирательных комиссий. Среди них: 1) контроль за соблюдением избирательных прав граждан; 2) участие в организации государственной системы регистрации (учета) избирателей, осуществлении этой регистрации (учета), в том числе формирование и ведение регистра избирателей; 3) утверждение нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, контроль за их соблюдением; 4) обеспечение осуществления мероприятий по подготовке и проведению выборов, развитию избирательной системы; 5) организация единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, определения результатов выборов, порядка обнародования итогов голосования и результатов выборов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; 6) организация финансирования подготовки и проведения выборов, распределение выделенных из федерального бюджета средств на финансирование выборов, контроль целевого использования указанных средств; 7) оказание правовой, методической, организационно-технической помощь иным комиссиям; 8) рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принятие по ним мотивированных решений. ЦИК РФ совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ осуществляет проверку сводных финансовых

отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информирует граждан о результатах этих проверок.

Центральная избирательная комиссия РФ в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения избирательного законодательства, обязательные для исполнения. ЦИК РФ вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному избирательному законодательству.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Можно ли отождествлять понятия «выборы» и «голосование»?
2. Тайное голосование — право или обязанность избирателя?
3. Какие последствия возникают при назначении выборов судом?
4. Обязательно ли в решении о назначении выборов указывать день голосования?
5. Раскройте особенности мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.
6. Участвуют ли органы государственной власти и местного самоуправления в выдвижении кандидатов?
7. Что понимается под использованием преимуществ должностного и служебного положения?
8. Каково соотношение институтов информирования избирателей и предвыборной агитации?
9. Когда утрачивает свой статус кандидат и зарегистрированный кандидат?
10. Чем несостоявшиеся выборы отличаются от недействительных?
11. Подготовьте подборку правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам гарантий избирательных прав граждан.

Глава 20. ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Литература

Алексеев Д. Ю. Выборы Президента России — 2018: итоги и перспективы // Известия Восточного института. 2018. № 2; *Белов С. А.* Системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал. 2011. № 1; *Биктагиров Р. Т.* Президент Российской Федерации: конституционный статус и порядок выборов. Казань, 2006; *Журавлев А., Новиков Ю.* Выборы Президента Российской Федерации // Право и жизнь. 1997. № 11; Избирательные системы мира / под ред. *П. И. Савицкого*. Екатеринбург, 1993; *Колюшин Е. И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / отв. ред. *А. А. Вешняков*. М., 2007; *Нудненко Л. А.* Законодательство о выборах и референдумах: детализация и совершенствование // Российский юридический журнал. 2009. № 1; *Скосаренко Е. Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. М., 2007; Современные избирательные системы / *Д. В. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г Орлов, Н. Ю. Трещетенкова*. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М., 2006; Современные избирательные системы / *А. Г. Орлов, Ю. И. Лейбо, И. А. Ракитская*. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М., 2007; Современные избирательные системы / *А. Г. Орлов, В. И. Лафитский, И. А. Ракитская, Т. О. Кузнецова*. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония. М., 2009; Современные избирательные системы / *Т. И. Чурсина, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская, К. А. Половченко*. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия. М., 2009; Современные избирательные системы / *Н. Б. Шлыкова, М. А. Сапронова, А Г. Орлов, Е. В. Черепанова*. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР. М., 2010; *Чистополов В. В.* Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и пути их решения // Российский юридический журнал. 2010. № 3.

§ 1. Выборы Президента Российской Федерации

Президент РФ избирается гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Процедура выборов главы государства регламентируется Конституту-

цией РФ, федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», иными федеральными законами.

Требования к кандидатам. Как уже отмечалось, Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Требование к кандидату на должность Президента РФ об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан РФ, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства. Федеральный законодатель предусматривает ряд ограничений для занятия должности главы государства. Так, не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин РФ:

занимавший должность Президента РФ два срока или занимающий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента РФ должность Президента РФ второй срок. В то же время, как уже отмечалось, данное ограничение применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента РФ, без учета количества сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции РФ, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента РФ в течение сроков, допустимых указанным положением;

признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда;

имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, — до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

осужденный к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, — до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 (пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами) и 20.29 (производство и распространение экстремистских материалов) КоАП РФ, если голосование на выборах Президента РФ состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если такое наказание предусмотрено федеральным законом и голосование на выборах Президента РФ состоится до истечения установленного судом срока[1].

Назначение выборов. Выборы Президента РФ назначает Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента РФ является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ и в котором шесть лет назад был избран Президент РФ. Выборы главы государства проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию страны.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения. Гражданин РФ может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей.

Решение о выдвижении кандидата партией принимается на ее съезде, оформляется протоколом и представляется в ЦИК РФ вме-

[1] В отношении иных категорий граждан РФ см. ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

сте с заявлением кандидата о согласии баллотироваться на должность главы государства, а также рядом иных документов, предусмотренных Законом «О выборах Президента Российской Федерации».

Партия вправе выдвинуть только одного кандидата. Кандидат может дать согласие баллотироваться только одной партии. Партией не может быть выдвинут кандидат, выдвинувший свою кандидатуру в порядке самовыдвижения. Кандидат, выдвинутый партией, не может выдвинуть свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

Для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан РФ, обладающих активным избирательным правом. Избиратель может входить только в одну группу избирателей, созданную для поддержки самовыдвижения кандидата. Группа избирателей вправе поддержать самовыдвижение только одного кандидата.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ.

Партия обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 2500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Партии, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ были допущены к распределению депутатских мандатов, вправе не собирать подписи избирателей. Регистрация их кандидатов осуществляется на основании решений таких партий о выдвижении кандидатов. На основании подобных решений без сбора подписей избирателей осуществляется также регистрация кандидатов, выдвинутых политическими партиями, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в действующих на день официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в 1/3 субъектов РФ.

После проведения проверки соблюдения требований Закона «О выборах Президента Российской Федерации» при выдвижении кандидатов ЦИК РФ не позднее чем через 10 дней после приема необходимых документов обязана принять решение о регистрации кандидата либо мотивированное решение об отказе в его регистрации.

Основаниями для отказа являются: отсутствие у кандидата пассивного избирательного права; несоблюдение требований к выдвижению кандидата; отсутствие необходимых документов либо наличие документов, оформленных с нарушением установленных требований; недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, или выявление 5% и более недостоверных и недействительных подписей от общего количества подписей избирателей, отобранных для проверки (если сбор подписей избирателей необходим); сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости, несоздание кандидатом избирательного фонда; установление вступившим в законную силу судебным решением факта несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода установленных законом ограничений; наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 5% подписей, собранных в местах, где сбор подписей запрещен; использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5% от установленной законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда; превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5% установленной законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда; неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения; установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действовавшим по их поручению иным лицом или организацией.

Статус кандидатов. Зарегистрированные ЦИК РФ кандидаты обладают равными правами, несут равные обязанности, а также обладают установленной законом неприкосновенностью. Так, решения о возбуждении уголовного дела в отношении кандидата, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу могут быть приняты только Председателем Следственного комитета РФ. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении кандидата может быть возбуждено с согласия Председателя Следственного комитета РФ. Кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ. О принятых решениях Председатель Следственного комитета РФ и Генеральный прокурор РФ немедленно извещают ЦИК РФ.

Кандидат вправе назначить до 600 доверенных лиц, а партия, выдвинувшая кандидата, вправе назначить до 100 доверенных лиц. После регистрации ЦИК РФ доверенные лица вправе осуществлять агитационную деятельность в пользу назначивших их кандидата или политической партии.

Кандидат вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, а в случае наличия вынуждающих к тому обстоятельств — не позднее чем за один день до дня голосования снять свою кандидатуру. Политическая партия по решению органа, выдвинувшего кандидата, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования на общих выборах отозвать этого кандидата. Письменные заявление о снятии кандидатуры или об отзыве кандидата направляются в ЦИК РФ. Если ко дню голосования останется менее двух зарегистрированных кандидатов, голосование на выборах Президента РФ по решению ЦИК РФ откладывается на срок не более 90 дней для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Предвыборная агитация. Она может проводиться кандидатами, политическими партиями, их доверенными лицами, гражданами РФ на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий; посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и прекращается в 0 часов по местному времени за сутки до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Для обеспечения проведения своей избирательной кампании кандидаты обязаны создать избирательные фонды, которые могут формироваться только за счет: собственных средств кандидатов; средств выдвинувших их политических партий; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени с соблюдением всех требований и правил, установленных законодательством о выборах.

Результаты выборов. Президент РФ избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства. На основании данных протоколов участковых избирательных комиссий итоги голосования устанавливаются последовательно территориальными избиркомами, затем избирательными комиссиями субъектов РФ. Окончательные итоги

подводит ЦИК РФ. Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Президента РФ, ЦИК РФ назначает повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах. В этом случае избранным на должность Президента РФ считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата. Таким образом, во втором туре применяется мажоритарная система относительного большинства.

§ 2. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ избираются гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на пять лет[1]. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др.

В Государственную Думу избираются 450 депутатов: 225 — по одномандатным избирательным округам и 225 — по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Число голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов, определяется как сумма голосов избирателей, поданных за соответствующий федеральный список кандидатов в каждом субъекте РФ и за пределами территории РФ.

Законодательством установлены те же ограничения для избрания депутатом Государственной Думы, что и для избрания Президентом РФ.

---

[1] До внесения поправки в Конституцию РФ в 2008 г. срок полномочий Государственной Думы составлял четыре года.

Назначение выборов. Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом РФ. При этом решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Этот срок исчисляется со дня избрания Думы. Днем же избрания является день голосования, в результате которого Дума была избрана в правомочном составе.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их партиями. Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется партиями. Партия вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами данной партии, а также граждан, не являющихся ее членами или членами иной партии. Беспартийные могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов. Партия не вправе выдвинуть кандидатами граждан, являющихся членами иных партий.

Федеральный список кандидатов может быть разбит на общефедеральную и региональную части. В региональную часть входят региональные группы кандидатов, соответствующие группе граничащих между собой субъектов РФ, группе, состоящей из граничащих между собой субъектов РФ и субъекта РФ, не граничащего с другими субъектами РФ, группе из двух субъектов РФ, один из которых не граничит с другими субъектами РФ, субъекту РФ или части территории субъекта РФ, которая включает в себя территорию одномандатного избирательного округа или территории двух и более граничащих между собой одномандатных избирательных округов. В региональной части федерального списка кандидатов должно быть указано, какой группе субъектов РФ, какому субъекту РФ, какому одномандатному избирательному округу или каким одномандатным избирательным округам соответствует каждая региональная группа кандидатов, а также должен быть указан номер каждой региональной группы кандидатов. При отсутствии в федеральном списке кандидатов общефедеральной части весь список разбивается на региональные группы кандидатов в соответствии с требованиями настоящей статьи. В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более

400 кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35. В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более 10 кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию РФ.

В одном одномандатном избирательном округе партия вправе выдвинуть только одного кандидата. Самовыдвижение кандидата может осуществляться только по одному одномандатному избирательному округу. Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, не может быть выдвинут политической партией. Для регистрации федерального списка кандидатов, кандидата необходима поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ либо подтверждается необходимым количеством подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей, если:

федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта РФ созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;

списку кандидатов, выдвинутому политической партией, был передан депутатский мандат в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта РФ созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

В поддержку выдвижения политической партией, на которую не распространяются указанные условия, федерального списка кандидатов должно быть собрано не менее 200 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7 тыс. подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте РФ.

Выдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу политической партией, на которую распространяются перечисленные условия и которая зарегистрировала федеральный список кандидатов, считается поддержанным избирателями и не требует сбора их подписей.

В поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу, на которого не распространяются указанные условия, а также самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3% от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тыс. избирателей, — не менее 3 тыс. подписей избирателей.

Регистрация федеральных списков кандидатов осуществляется ЦИК РФ. Регистрация кандидатов, выдвигаемых по одномандатным округам, производится соответствующими окружными избирательными комиссиями.

Если за 35 дней до дня голосования будет зарегистрировано менее двух федеральных списков кандидатов, голосование на выборах депутатов Государственной Думы по решению ЦИК РФ откладывается на срок не более двух месяцев для дополнительного выдвижения федеральных списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Статус кандидатов. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, вправе назначить до 1 тыс. доверенных лиц, которые должны быть зарегистрированы ЦИК РФ. Кандидат, выдвинутый по одномандатному округу, вправе назначить до 20 доверенных лиц. Доверенные лица осуществляют агитационную деятельность в пользу назначившей их партии (кандидата).

Предвыборная агитация. Под ней понимаются следующие действия: призывы голосовать за федеральный список кандидатов или против него либо за кандидата (кандидатов) или против него (них); выражение предпочтения какой-либо политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, какому-либо кандидату (каким-либо кандидатам); описание возможных последствий допуска того или иного федерального списка кандидатов к распределению депутатских мандатов; распространение информации, в которой явно преобладают сведения о какой-либо партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, каком-либо кандидате (каких-либо

кандидатах) в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; распространение информации о деятельности кандидатов, не связанной с их профессиональной деятельностью или исполнением ими своих служебных (должностных) обязанностей; деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, кандидату (кандидатам).

Агитационный период начинается со дня выдвижения федерального списка кандидатов (кандидата) и прекращается в 0 часов по местному времени за сутки до дня голосования.

Партия, выдвинувшая кандидатов, обязана создать собственный избирательный фонд для финансирования избирательной кампании. Такие фонды обязаны создавать и кандидаты-самовыдвиженцы.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени с соблюдением всех требований и правил, установленных законодательством о выборах.

Результаты выборов. После проведения голосования производятся подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования (участковыми и вышестоящими комиссиями) и определение результатов выборов (окружными комиссиями по своим округам и ЦИК РФ — по единому федеральному округу).

Избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. При равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

Окружная комиссия признает результаты выборов по одномандатному избирательному округу недействительными: в случае если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения закона о выборах не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; в случае если итоги голосования по одномандатному округу признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем 1/4 часть от общего числа внесенных в них избирателей на момент окончания голосования в одномандатном избирательном округе; по решению суда.

Центральная избирательная комиссия РФ признает выборы по федеральному избирательному округу несостоявшимися, если: ни один федеральный список кандидатов не получил 5% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному округу[1]; все списки кандидатов получили в совокупности 50% и менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному округу.

Центральная избирательная комиссия РФ признает результаты выборов по федеральному округу недействительными: если допущенные при проведении голосования по федеральному округу или установлении итогов этого голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; если итоги голосования по федеральному округу признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включали в себя не менее 25% от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования; по решению суда.

К распределению депутатских мандатов по пропорциональной системе допускаются списки кандидатов, каждый из которых получил 5% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные списки кандидатов к распределению мандатов не допускаются.

Если за списки кандидатов, каждый из которых получил 5% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, подано в совокупности 50% и менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению мандатов допускаются указанные списки, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей списки кандидатов, получившие менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, пока общее число голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, допускаемые к распределению мандатов, не превысит в совокупности 50% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если за один список кандидатов подано более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избира-

[1] До 1 января 2013 г. заградительный барьер составлял 7%.

тельному округу, а остальные списки кандидатов получили менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению мандатов допускается указанный список кандидатов, а также список кандидатов, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, из числа списков кандидатов, получивших менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу полученных ими голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Полученные списком кандидатов мандаты распределяются между зарегистрированными кандидатами в соответствии с порядком их размещения в данном списке.

Сумма голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, делится на 225. Полученный результат есть первое избирательное частное, которое используется в процессе распределения мандатов между федеральными списками кандидатов. Число голосов избирателей, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенным к распределению депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения депутатских мандатов. Если после первичного распределения мандатов остаются нераспределенные мандаты, проводится их вторичное распределение. Нераспределенные мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате деления на первое избирательное частное. При равенстве дробных частей (после запятой до шестого знака включительно) преимущество отдается тому списку кандидатов, за который подано большее число голосов избирателей. По такой же методике проводится распределение депутатских мандатов внутри каждого списка кандидатов между региональными группами кандидатов и общефедеральной частью федерального списка кандидатов.

Если выборы депутатов Государственной Думы признаны несостоявшимися или недействительными, ЦИК РФ назначает повторные выборы. Повторные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат Государственной Думы не может быть избран на срок более одного года до окончания конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума соответствующего созыва.

Официальное опубликование результатов выборов депутатов Государственной Думы, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым зарегистрированным федеральным списком кандидатов, осуществляется ЦИК РФ в течение трех недель со дня голосования. В этот же срок ЦИК РФ в своем печатном органе официально опубликовывает полные данные об итогах голосования, содержащиеся в протоколах всех избирательных комиссий субъектов РФ.

После официального опубликования общих результатов выборов депутатов Государственной Думы и выполнения зарегистрированным кандидатом, избранным депутатом Государственной Думы, требования о представлении в соответствующую избирательную комиссию копии приказа (иного документа) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы, либо копии документа, удостоверяющего, что им в трехдневный срок со дня получения извещения было подано заявление об освобождении от таких обязанностей, соответствующая избирательная комиссия регистрирует такого депутата и выдает ему удостоверение об избрании депутатом Государственной Думы.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие требования предъявляются к кандидату на должность Президента РФ?
2. Какие категории граждан РФ не имеют права быть избранными на должность Президента РФ?
3. Сколько кандидатов на должность Президента РФ вправе выдвинуть политическая партия? Может ли кандидат, выдвинутый политической партией, выдвинуть свою кандидатуру в порядке самовыдвижения?
4. Какое количество подписей избирателей обязан на выборах Президента РФ (выборах депутатов Государственной Думы) собрать в свою поддержку кандидат-самовыдвиженец? Какое количество подписей избирателей обязана собрать политическая партия в поддержку выдвинутого ею кандидата на выборах Президента РФ?
5. Назовите основания для отказа в регистрации выдвинутых кандидатов на должность Президента РФ.
6. Назовите момент начала агитационного периода. Возможно ли проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день?

7. Сколько голосов избирателей необходимо получить кандидату для победы в президентских выборах? Назовите правовые последствия ситуации, когда ни один из кандидатов по результатам общих выборов не был избран на должность Президента РФ.

8. Кем назначаются выборы депутатов Государственной Думы нового созыва?

9. Вправе ли политическая партия включать в список кандидатов в депутаты Государственной Думы лиц, являющихся членами иных политических партий, либо беспартийных граждан?

10. Раскройте порядок определения результатов выборов депутатов Государственной Думы и порядок распределения депутатских мандатов. В письменном виде представьте основные положения методики пропорционального распределения мандатов на выборах депутатов Государственной Думы.

Литература

Веденеев Ю. А., Миронов Н. М. Современное избирательное право: понятие и система // Вестник ЦИК России. 2004. № 8; *Вешняков А. А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997; Выборы в механизме народовластия в Российской Федерации / отв. ред. *М. И. Кукушкин*. Екатеринбург, 2000; *Выдрин И. В.* Избирательное право Российской Федерации. М., 2006; *Головин А. Г.* Избирательное право России: курс лекций. 2-е изд. М., 2009; *Гришина М. В., Головин А. Г.* Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы. М., 2007; *Дубровина Е. П.* К вопросу о формировании избирательных комиссий // Вестник ЦИК России. 2002. № 5; *Ефремова Н. Н.* Становление избирательного права России // Государство и право. 1998. № 3; *Захаров И. В.* Избирательная реформа в России: проблемы и перспективы: матер. IV ежегодной науч.-практ. конф. «Проблемы реформирования российской государственности». Екатеринбург, 2010; *Захаров И. В.* Особенности и новеллы выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4; *Иванченко А. В., Любарев А. Е.* Российские выборы: от перестройки до суверенной демократии. М., 2006; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник / отв. ред. *А. В. Иванченко*. М., 1999; Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. *И. В. Захарова, А. Н. Кокотова*. М., 2014; *Князев С. Д.* Правовые аспекты агитации при проведении выборов // Российский юридический журнал. 1998. № 2; *Он же.* Правовой режим образования избирательных округов: законодательство и судебная практика // Российский юридический журнал. 2008. № 3; *Колюшин Е. И.* Финансирование выборов: право и практика. М., 2002; *Матейкович М. С.* Избирательное право и избирательный процесс: учеб. пособие. М., 2010; *Мостовщиков В. Д.* Территориальная избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003; *Сунцов А. П.* Правонарушения в сфере избирательной системы субъекта Российской Федерации. Тюмень, 1999; *Фальков В. Н.* Возникновение и развитие предвыборной агитации в России и за рубежом (историко-правовой аспект) // Политика и право. 2003. № 4.

§ 1. Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Срок полномочий. Срок полномочий, на который избираются депутаты законодательных органов субъектов РФ, устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта РФ. Он не может составлять менее двух и более пяти лет. Во многих субъектах РФ он равен пяти годам.

По общему правилу изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих законодательных органов не допускается. Если срок их полномочий истекает в период действия чрезвычайного или военного положения, то указанные органы исполняют свои полномочия до прекращения действия чрезвычайного или военного положения и избрания нового состава указанных органов или депутатов.

Избирательная система. Депутаты законодательных органов субъектов РФ в соответствии с конституциями (уставами) субъектов РФ могут избираться по мажоритарной и пропорциональной системам. При этом не менее 25% депутатов должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, т. е. на основе пропорциональной системы.

Смешанная избирательная система применяется, например, в Республике Адыгея (25 депутатов избираются по мажоритарной системе, 25 — по пропорциональной), в Республике Алтай (по мажоритарной системе избираются 30 депутатов и 11 по пропорциональной), в Белгородской области (25 депутатов избираются на основе мажоритарной системы, а 25 — на основе пропорциональной), в Забайкальском крае (25 депутатов — по мажоритарной системе, 25 — по пропорциональной), в Амурской области (18 депутатов — по мажоритарной системе, 9 — по пропорциональной), в Калужской области (20 депутатов — по мажоритарной системе, 20 — по пропорциональной), в Тульской области (24 депутата — по мажоритарной системе, 12 — по пропорциональной), в Санкт-Петербурге (25 депутатов — по мажоритарной системе, 25 — по пропорциональной), в Ненецком автономном округе (8 депутатов — по мажоритарной системе, 11 — по пропорциональной). А вот, например, в Чеченской Республике депутаты законодательного органа избираются исключительно на основе пропорциональной избирательной системы.

Кроме того, законом субъекта РФ может предусматриваться необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов мини-

мальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Так, в Тульской, Новгородской, Свердловской областях это 5%.

Если установленный законом субъекта РФ необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов в законодательном органе минимальный процент голосов избирателей превышает 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, этим законом должна предусматриваться передача депутатских мандатов спискам кандидатов, получившим менее установленного минимального процента, но не менее 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенным к распределению депутатских мандатов. В соответствии с законом субъекта РФ каждому такому списку кандидатов передается один депутатский мандат. Данное положение не применяется, если установленный законом субъекта РФ указанный минимальный процент составляет 5% и менее от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Назначение выборов. Выборы депутатов законодательного органа субъекта РФ назначает он сам в форме постановления. Правила и сроки назначения выборов определены федеральным законодательством. Каких-либо исключений законы субъектов РФ предусматривать не могут. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении досрочных выборов сроки назначения выборов, а также сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

Требования к кандидатам. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата в депутаты на выборах законодательного органа субъекта РФ не может превышать 21 год на день голосования на таких выборах. Однако конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением им определенного возраста. Законы субъектов РФ устанавливают возраст кандидатов в депутаты законодательных органов в 21 год. При

этом федеральный законодатель запрещает устанавливать максимальный возраст кандидата, что согласуется с нормами Конституции РФ.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов осуществляют политические партии либо их региональные отделения, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах депутатов законодательного органа субъекта РФ.

Если конституцией, уставом, законом субъекта РФ предусмотрено, что в законодательном органе все депутатские мандаты распределяются на основе пропорциональной системы, то законом субъекта РФ должны быть предусмотрены гарантии реализации права граждан, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами законодательного органа. Так, согласно ст. 13 Закона Тульской области от 1 апреля 2013 г. № 1893-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы» в список кандидатов наряду с членами данной политической партии могут быть включены граждане, не являющиеся членами данной или иной политической партии. Указанные лица могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в список кандидатов. В список кандидатов не могут быть включены граждане, являющиеся членами иных политических партий.

Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов. Тем самым закон предусматривает исключительно право партии выдвигать кандидата одновременно в составе списка кандидатов (на выборах по пропорциональной системе) и по одномандатному или многомандатному округу (на выборах по мажоритарной системе). Такая ситуация возможна исключительно в случаях проведения выборов в законодательный орган по смешанной системе.

Сам же кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения.

Избирательные объединения вправе выдвигать как кандидатов, так и списки кандидатов. В одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе избирательное объеди-

нение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. В едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список кандидатов.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрено выдвижение избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, в котором определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается каждый кандидат. В этом случае законом субъекта РФ может быть предусмотрено заверение списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам избирательной комиссией, организующей выборы. Так, в соответствии с п. 2 ст. 47 Избирательного кодекса Свердловской области избирательные объединения выдвигают кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, в котором определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается каждый кандидат. Организующая выборы избирательная комиссия заверяет своим решением список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. Аналогичная норма предусмотрена в п. 3 ст. 35 Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области.

В случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта РФ, избирательное объединение вправе представить в соответствующую избирательную комиссию свою эмблему, описание которой содержится в его уставе. Изменение наименований и эмблем избирательных объединений после представления таких наименований и эмблем в соответствующую избирательную комиссию не допускается. Например, согласно п. 3 ст. 35 Избирательного кодекса Свердловской области при проведении выборов депутатов Законодательного собрания Свердловской области по единому избирательному округу избирательное объединение одновременно с представлением решения о выдвижении списков кандидатов для заверения вправе представить в соответствующую избирательную комиссию свою эмблему. А в соответствии с п. 6 ст. 79 того же Закона при проведении голосования за списки кандидатов в избирательном бюллетене размещаются краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества первых трех кандидатов из списка и эмблемы избирательных объединений (в одноцветном исполнении).

При выдвижении избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) округам списком и необходимости в соответствии с законом субъекта РФ его заверения организую-

щей выборы избирательной комиссией уполномоченный представитель избирательного объединения представляет в организующую выборы избирательную комиссию следующие документы: 1) список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам; 2) заверенную уполномоченным представителем избирательного объединения копию паспорта каждого кандидата; 3) решение о назначении уполномоченного представителя избирательного объединения; 4) нотариально удостоверенную копию документа о государственной регистрации избирательного объединения, а если избирательное объединение не является юридическим лицом, также решение о его создании (законом субъекта РФ может быть предусмотрен иной способ удостоверения указанного документа); 5) для общественных объединений (за исключением партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений) — копию устава общественного объединения, заверенную постоянно действующим руководящим органом общественного объединения; 6) решение съезда партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения) о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком; 7) документ, подтверждающий согласование с соответствующим органом партии, иного общественного объединения кандидатур, выдвигаемых в качестве кандидатов, если такое согласование предусмотрено уставом партии, иного общественного объединения.

При проведении выборов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам в случае, если законом субъекта РФ не предусмотрено заверение списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) округам, помимо вышеперечисленных документов кандидаты представляют в окружные избирательные комиссии следующие документы: 1) нотариально удостоверенную копию документа о государственной регистрации избирательного объединения; 2) для общественных объединений (за исключением партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений) — копию устава общественного объединения, заверенную постоянно действующим руководящим органом общественного объединения; 3) решение съезда партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения) о выдвижении кандидата по соответствующему одномандатному (многомандатному) избирательному округу; 4) документ, подтверждающий согласование с соответствующим органом партии, иного общественного объединения кандидатуры, выдвигаемой в качестве кандидата, если такое согласование предусмотрено уставом партии, иного общественного объединения.

Кроме того, субъектам РФ предоставлена возможность в своих законах устанавливать правила, согласно которым список кандидатов может дополнительно делиться на региональные группы либо по усмотрению избирательного объединения (как, например, Республика Тыва, Краснодарский край, Пензенская и Нижегородская области), либо как обязательное условие участия политической партии в соответствующих выборах. При этом необходимое для регистрации списка кандидатов число региональных групп может быть различным. Например, в Костромской области — от 3 до 5, в Республике Алтай — от 5 до 10, в Новосибирской области — от 19 до 38, в Санкт-Петербурге — от 13 до 15, в Республике Дагестан — 53 или 62 региональные группы.

На выборах депутатов Законодательного собрания Свердловской области по единому избирательному округу список кандидатов должен состоять из общеобластной части и территориальных групп. Избирательная комиссия Свердловской области не позднее чем за 10 дней до окончания срока, в течение которого должны быть назначены выборы депутатов Законодательного собрания Свердловской области по единому избирательному округу, определяет границы частей территории Свердловской области, которым должны соответствовать территориальные группы кандидатов, и публикует перечень этих частей территории Свердловской области. В списке кандидатов в депутаты Законодательного собрания Свердловской области одной части территории Свердловской области должна соответствовать не более чем одна территориальная группа кандидатов. Число территориальных групп кандидатов определяется решением избирательного объединения и не может быть менее 20. Каждая территориальная группа кандидатов должна иметь свое наименование, состоящее не более чем из трех слов, при этом в списке кандидатов указывается, какой части территории Свердловской области она соответствует. В общеобластную часть и территориальную группу кандидатов может быть включено не более трех кандидатов. Кандидат может упоминаться в списке кандидатов только один раз. Общее число кандидатов, включенных в список кандидатов, не может быть менее 61 и более 78.

Сбор подписей в поддержку кандидатов, выдвинутых политическими партиями, не применяется. В этом случае кандидату либо партии необходимо представить в соответствующую избирательную комиссию пакет организационных документов, включая решение партии о выдвижении кандидата, списка кандидатов.

Для кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, количество подписей, которое необходимо для их регистрации, состав-

ляет 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа.

Законом субъекта РФ в обязательном порядке предусматривается процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей. Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20% от установленного законом необходимого для регистрации кандидата количества подписей избирателей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия).

Регистрацию списков кандидатов осуществляет избирательная комиссия субъекта РФ, а кандидатов в одномандатных округах — соответствующие окружные комиссии.

Голосование. Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом субъекта РФ. Однако при этом продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. Например, в соответствии со ст. 37 Закона Тульской области «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы» голосование осуществляется с 8 до 20 часов по местному времени. Избирательный кодекс Республики Татарстан определяет время голосования с 7 до 20 часов. Законом может быть предусмотрено, что в случае, если при проведении выборов в органы государственной власти на территории избирательного участка расположено место жительства избирателей, рабочее время которых совпадает со временем голосования (при работе на предприятиях с непрерывным циклом работы или вахтовым методом), по решению избирательной комиссии субъекта РФ время начала голосования на этом избирательном участке может быть перенесено на более раннее время, но не более чем на два часа. Так, например, определено в ст. 76 Избирательного кодекса Республики Татарстан. В случаях, установленных федеральным законом, при определении времени начала и окончания голосования на выборах депутатов Государственного Совета применяются нормы федерального закона.

При проведении выборов вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. Решение о проведении электронного голосования принимается ЦИК РФ или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ.

Результаты выборов. Приведем правила определения результатов выборов, закрепленные в Избирательном кодексе Белгородской области.

В случае признания выборов состоявшимися и действительными окружная избирательная комиссия принимает решение о признании избранным кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей, либо кандидата (кандидатов), зарегистрированного (зарегистрированных) ранее, при равном числе голосов избирателей, полученных несколькими кандидатами. В случае голосования в одномандатном избирательном округе по одному кандидату избранным признается кандидат, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании.

Избранными по многомандатному избирательному округу признаются зарегистрированные кандидаты, которые получили наибольшее число голосов избирателей в соответствии с количеством распределяемых депутатских мандатов.

Для признания выборов депутатов представительного органа муниципального образования состоявшимися по единому избирательному округу минимальный процент от числа избирателей не устанавливается.

К распределению депутатских мандатов допускаются зарегистрированные списки кандидатов, каждый из которых получил 3% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и за эти списки было подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу.

Если за списки кандидатов, каждый из которых получил 3% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, подано в совокупности 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, к распределению депутатских мандатов допускаются указанные списки кандидатов, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей списки кандидатов, получившие менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, пока общее число голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, допускаемые к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если за один список кандидатов подано более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, а остальные списки кандидатов получили менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому

избирательному округу, к распределению депутатских мандатов допускается также список кандидатов, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, среди списков кандидатов, получивших менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу.

Единые списки кандидатов получают указанные мандаты в соответствии со специальной методикой. При этом до применения указанной методики из каждого единого списка кандидатов исключаются депутаты, избранные в представительный орган муниципального образования по одномандатным избирательным округам.

§ 2. Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

До 2012 г. высшие должностные лица субъектов РФ (главы субъектов РФ) обретали свой статус путем наделения их полномочиями законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Ныне в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ они избираются непосредственно гражданами, о чем пойдет речь ниже, или законодательными органами субъектов РФ.

Глава субъекта РФ избирается, как уже упоминалось, гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Требования к кандидатам. Главой субъекта РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Следует отметить, что это самый высокий возрастной избирательный ценз для обладания избирательным правом на уровне субъекта РФ.

Конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Такой порядок действует в 12 субъектах (в республиках Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Крым, Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкарской

Республике, Волгоградской, Костромской, Ярославской областях, а также в трех автономных округах, входящих в состав областей, — Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский — Югра).

Уставом или законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд. Однако, как правило, законы субъектов РФ такого условия не содержат.

Кроме того, законодательство содержит ряд ограничений для лиц, замещавших должность главы субъекта РФ до назначения выборов. Так, гражданин, замещавший должность главы субъекта РФ и отрешенный от этой должности Президентом РФ, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента РФ об отрешении его от должности и до дня назначения выборов, не может быть выдвинут кандидатом на указанную должность ни в одном субъекте РФ. Указанная норма является весьма строгой, но необходимой, поскольку отрешение Президентом РФ от должности главы субъекта РФ производится за виновные действия указанного лица.

Гражданин РФ, замещавший должность главы субъекта РФ и досрочно прекративший полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. Если же гражданин РФ, наделенный полномочиями главы субъекта РФ, осуществлял эти полномочия не менее одного года, то с согласия Президента РФ он может быть выдвинут кандидатом на выборах главы субъекта РФ, если эти выборы назначены в связи с досрочным прекращением указанных полномочий.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Кандидаты на должность главы субъекта РФ выдвигаются, как правило, партиями. При этом партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, как являющееся членом данной партии, так и не являющееся членом этой или иной партии. Однако законом субъекта РФ может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения. Тем не менее, кроме Москвы, ни один субъект РФ таким правом не воспользовался. Исходя из смысла законодательства о политических партиях, выдвижение кандидатов исключительно партиями повышает роль и статус партий.

Выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований субъ-

екта РФ либо от 5 до 10% глав муниципальных образований данного субъекта РФ, избранных на муниципальных выборах. Непосредственное число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ и определяется в процентном отношении от общего числа муниципальных депутатов и числа глав этих муниципальных образований, избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия решения о назначении выборов. Более того, депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, учитываются только один раз. Так, необычное число муниципальных депутатов, которые должны поддержать кандидатуру на должность Губернатора Свердловской области, установлено в ст. 50-1 Избирательного кодекса Свердловской области: оно составляет 7,9%. Согласно ст. 26 Закона Брянской области от 29 июня 2012 г. № 37-З «О выборах Губернатора Брянской области» их число составляет 7%. Статья 26 Закона Новосибирской области от 28 июня 2012 г. № 243-ОЗ «О выборах Губернатора Новосибирской области» предусматривает минимально возможный процент поддержки муниципальных депутатов кандидатуры на должность губернатора — 5%.

Статья 18 Закона Республики Коми от 23 июня 2012 г. № 41-РЗ «О выборах Главы Республики Коми» предусматривает сбор подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в Республике Коми. Количество таких подписей должно составлять 10% от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов Главы Республики Коми, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований.

В обязательном порядке в числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов либо глав муниципальных районов и городских округов субъекта РФ, избранных на муниципальных выборах. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов субъекта РФ.

Если же в субъекте РФ не имеется глав муниципальных районов и городских округов либо глав внутригородских муниципальных образований, избранных на муниципальных выборах, то поддержка кан-

дидата осуществляется только депутатами представительных органов указанных муниципальных образований.

Следует обратить внимание на то, что депутат представительного органа или глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой партией либо в порядке самовыдвижения. Депутат же представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, может поддержать кандидата только как депутат представительного органа муниципального района.

С процессуальной стороны поддержка кандидата осуществляется путем проставления депутатом представительного органа муниципального образования или главой муниципального образования своей подписи на листе поддержки кандидата с указанием даты и времени ее проставления. При этом подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована. Отзыв депутатом представительного органа муниципального образования или главой муниципального образования своей подписи не допускается. Непосредственно порядок сбора указанных подписей и порядок их проверки устанавливаются законом субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Так, п. 12—14 ст. 50-1 Избирательного кодекса Свердловской области закрепляется, что в процессе сбора подписей запрещается принуждать депутатов представительных органов муниципальных образований или глав муниципальных образований ставить свои подписи и вознаграждать их за это в любой форме. Кроме того, при сборе подписей депутатов представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований допускается заполнение листа поддержки кандидата только на лицевой стороне. Для проставления удостоверительной надписи нотариуса о засвидетельствовании подлинности подписи может использоваться лицевая и оборотная сторона листа поддержки кандидата. После окончания сбора подписей составляется список лиц, которые поставили свои подписи в листах поддержки кандидата, по форме, определенной Избирательной комиссией Свердловской области, содержащий сведения о кандидате и о лицах, поставивших подписи в его поддержку, в объеме, предусмотренном законом. Указанный список подписывается кандидатом на должность губернатора Свердловской области.

В целях соблюдения принципов гласности и открытости федеральный закон устанавливает, что списки депутатов представитель-

ных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований, поддержавших кандидатов на должность главы субъекта РФ, публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях в соответствии с законами субъектов РФ или размещаются на сайтах избирательных комиссий субъектов РФ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с партиями, выдвигающими кандидатов на должность главы субъекта РФ, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Непосредственно порядок проведения консультаций определяется Президентом РФ. Предполагается, что во время проведения таких консультаций Президент РФ как глава государства и гарант Конституции РФ может, например, предложить партиям объединиться для поддержки единого кандидата.

Кандидату на должность главы субъекта РФ, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Регистрацию кандидатов на должность главы субъекта РФ осуществляет избирательная комиссия данного субъекта РФ.

Результаты выборов. На выборах главы субъекта РФ избранным считается зарегистрированный кандидат, набравший более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Тем самым на указанных выборах применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них не был избран, назначается повторное голосование по двум или более зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

Если при проведении повторного голосования в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей, соответствующая избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися.

По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирате-

лей по отношению к числу голосов избирателей, полученных другим кандидатом.

Если один из кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру либо выбыл по иным обстоятельствам до дня голосования, его место по решению избирательной комиссии, определяющей результаты выборов, передается следующему по числу полученных голосов кандидату, ранее участвовавшему в данных выборах. Если выбыли все следующие кандидаты, голосование проводится по одной оставшейся кандидатуре. При этом кандидат считается избранным, если он получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае выбытия всех кандидатов проводятся повторные выборы.

При избрании высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Если ни один кандидат не набрал необходимого количества голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее количество голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее количество голосов депутатов по отношению к количеству голосов, полученных другим кандидатом.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Кто назначает выборы депутатов законодательных органов субъектов РФ?
2. С какого возраста гражданин РФ может быть выдвинут кандидатом в депутаты законодательного органа субъекта РФ?
3. Могут ли партии выдвигать кандидатов в депутаты законодательных органов субъектов РФ по одномандатным или многомандатным избирательным округам?
4. На основе какой избирательной системы избираются депутаты законодательных органов субъектов РФ, высшие должностные лица субъектов РФ?
5. Какова роль Президента РФ в процедуре избрания высших должностных лиц субъектов РФ?
6. Применяется ли второй тур на выборах высших должностных лиц субъектов РФ? Если да, то в каких случаях?

7. ЦИК РФ назначила дополнительные выборы депутата Государственной Думы по Ямало-Ненецкому одномандатному избирательному округу. На указанную должность было зарегистрировано четыре кандидата. Однако трое сняли свои кандидатуры. В связи с этим окружная избирательная комиссия Ямало-Ненецкого округа своим решением отложила выборы на 100 дней. ЦИК РФ, учитывая, что окончание 100-дневного срока приходится на день, когда до окончания конституционного срока полномочий Государственной Думы остается менее года, постановила дополнительные выборы депутата по Ямало-Ненецкому округу не проводить. Каков порядок проведения дополнительных выборов? Оцените действия обеих избирательных комиссий.

8. Каким образом гражданин, не являющийся членом какой-либо партии, может реализовать свое пассивное избирательное право при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе?

9. Какие документы представляет избирательное объединение для регистрации кандидатов?

Глава 22. РЕФЕРЕНДУМ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

Литература

Клычев Р. А. Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4; *Комарова В. В.* Референдумное право и процесс в России. М., 2007; *Кочев В. А., Ромашов П. А.* Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского университета. Юрид. науки. 2019. № 3; *Курячая М. М.* Право граждан Российской Федерации на референдум: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Муртазина Р. Р.* Отдельные проблемы изменения на референдумах конституций республик в составе Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3; *Сергеев А. А.* Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19; *Фомичева О. А.* Референдум как стадия законотворческого процесса и форма признания народа «законодателем» // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 4; *Шугрина Е. С.* Изменение территории субъекта РФ в связи с образованием в составе России нового субъекта // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 4.

§ 1. Референдум и право граждан на участие в референдуме

Понятие. Под референдумом понимают утверждение публично-властных решений путем голосования граждан, проживающих в границах Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, части последнего по вопросам соответствующего уровня в целях выявления их мнения, обязательного для всех субъектов национального права. Такой референдум называют властным. Термином «референдум» обозначают и опросы населения по государственно важным вопросам, проводимые в форме народных голосований. Это консультативный референдум. Выраженная на нем позиция граждан обязательна, но лишь для учета органами власти. Федеральное законодательство о референдумах предусматривает проведение только властных референдумов. Однако право граждан на консультативный референдум вытекает в качестве подразумеваемого полномочия из их права на властные референдумы. По сути, консульта-

тивными являются референдумы, проводимые решившими объединиться субъектами РФ.

Решения референдумов. Решения, принятые в ходе властного референдума в пределах его компетенции, имеют обязательный характер для органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, всех иных субъектов. Эти решения не нуждаются в утверждении какими-либо органами или должностными лицами. Если для осуществления решения референдума требуется издание дополнительных правовых актов, то органы государственной власти или органы местного самоуправления, в чью компетенцию входит издание названных актов, обязаны их издать. Так, если для осуществления решения, принятого на всероссийском референдуме, требуется издание акта федеральным органом власти, в чью компетенцию входит этот вопрос, данный орган в течение 15 дней со дня вступления в силу решения референдума обязан определить срок подготовки названного правового акта.

Решение, принятое на референдуме, может быть отменено не иначе как путем принятия иного решения на аналогичном референдуме. Оно также может быть признано недействительным и отменено в суде по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральными законами. Отмена судом решения, принятого на референдуме, может быть произведена только по соображениям законности, но не целесообразности.

Нормативная основа. Как элемент конституционной системы страны референдум закреплен в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, где он вместе с выборами характеризуется в качестве высшего непосредственного выражения власти народа. Принципиальные основы организации и проведения всероссийских, региональных и местных (муниципальных) референдумов определены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Положения данного Закона развиваются в законодательных актах об отдельных видах референдумов. Порядок организации и проведения всероссийских референдумов установлен Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Субъекты РФ принимают собственные законы о региональных и местных референдумах. Регулирование местных референдумов осуществляется также в уставах муниципальных образований.

Право граждан на участие в референдуме. Гражданин РФ может участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного поло-

жения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, рода и характера занятий, а также других обстоятельств.

Право граждан на участие в референдуме строится на тех же основаниях, что и право избирать и быть избранным. Исходными являются принципы свободных, честных референдумов. Их развивают принципы всеобщего, равного, прямого права на волеизъявление в порядке тайного голосования. В частности, принцип прямого волеизъявления означает непосредственное принятие гражданами решений по любым вопросам референдума. Граждане участвуют в референдумах непосредственно и лично. Участие в референдумах является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на граждан в целях принуждения их к участию или неучастию в референдумах, а также на их свободное волеизъявление.

Право участия во всероссийских референдумах принадлежит любым гражданам РФ независимо от места их проживания. Право участия в референдумах субъектов РФ, местных референдумах принадлежит гражданам РФ, постоянно или преимущественно проживающим на территории соответствующих субъектов, муниципальных образований. В местных референдумах, кроме того, вправе (в случаях, предусмотренных международными договорами и федеральными законами) участвовать иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на законных основаниях на территории соответствующих муниципальных образований.

Право голоса на перечисленных референдумах принадлежит лишь лицам, достигшим на день проведения референдума 18-летнего возраста (если предусмотрено проведение голосования на референдуме в течение нескольких дней — на последний день голосования). Не имеют права участвовать в референдумах любого уровня лица, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

В основном совпадают и принципы организации референдумов и выборов. Так, при проведении референдумов используется территориальный принцип. Территория страны, субъекта РФ, муниципального образования разбивается на участки для голосования. Граждане голосуют на референдуме по месту своего проживания. Организация и проведение референдумов, как и выборов, возлагается на систему специальных комиссий; как правило, это избирательные комиссии.

Обязательным для процедуры референдумов является принцип гласности. Все решения, касающиеся референдума, а также выносимые на него вопросы доводятся до сведения населения, в том числе

путем их опубликования. Граждане вправе любыми законными способами агитировать за или против участия в референдуме, выносимых на него проектов. Агитация может проводиться через средства массовой информации, путем проведения различных мероприятий (собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, шествий, иных мероприятий), выпуска и распространения печатных и иных агитационных материалов, в других законодательно допустимых формах.

Действенность референдумов. Референдум — сильное средство демократии. Однако его действенность напрямую зависит от организованности общества, способности граждан не только высказываться по тем или иным вопросам, но и проводить в жизнь собственные решения. Нашей стране известны случаи, когда решения референдумов перечеркивались властью. После решения всесоюзного референдума 17 марта 1991 г. о необходимости сохранения Союза ССР последний был упразднен усилиями руководства ряда входивших в Союз ССР республик. Руководство РСФСР, Украины и Белоруссии 8 декабря 1991 г. вопреки решению всесоюзного референдума 17 марта 1991 г. заключило Соглашение об объединении трех названных республик в Содружество Независимых Государств (СНГ). Данное Соглашение прекращало действие Конституции Союза ССР. Верховный Совет РСФСР 12 декабря 1991 г. ратифицировал это Соглашение и принял решение о денонсации Договора об образовании Союза ССР, утвержденного I Съездом Советов СССР 30 декабря 1922 г.[1]

Поэтому юридическая форма референдума — это лишь одна из гарантий свободного гражданского волеизъявления, не более того. В то же время само наличие в правовой системе референдума плодотворно, поскольку ориентирует органы власти на принятие решений, отвечающих чаяниям граждан.

§ 2. Предмет референдума

Вопросы референдумов. На референдумы могут выноситься любые важные вопросы жизни Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, находящиеся в их ведении в соответствии с законодательством. Это общее правило, которое знает свои исключения, исчерпывающим образом перечисленные в законе.

На референдум федерального уровня не могут быть вынесены вопросы: об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ; о досрочном прекращении или продлении срока

[1] См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1798—1799.

полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также о проведении их досрочных выборов либо о перенесении сроков проведения таких выборов; об избрании, назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; о персональном составе федеральных государственных органов; об избрании, досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором России, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором России, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Перечень вопросов, которые не могут быть предметом референдумов субъектов РФ, местных референдумов, установлен в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 8 ст. 12). Они аналогичны вопросам, которые не могут выноситься на федеральный референдум с учетом компетенции субъектов РФ, муниципальных образований.

На референдум субъекта РФ не могут быть вынесены вопросы федерального ведения и те вопросы совместного ведения Федерации и ее субъектов, которые урегулированы Конституцией РФ, федеральными законами. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы, не находящиеся в ведении соответствующего муниципального образования. На референдумы субъектов РФ не могут выноситься вопросы, относящиеся к вопросам местного значения.

Вопросы, выносимые на референдум любого уровня, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии их реализации. Формулировки вопросов, выносимых на референдумы, должны обеспечивать возможность ясного, однозначного ответа на поставленные вопросы.

Законодательную установку на то, что вопросы референдумов не должны противоречить законодательству Федерации, субъектов РФ, не следует рассматривать в качестве абсолютного запрета на принятие решений, расходящихся с федеральными законами, законами субъектов РФ, действующими на момент принятия решений всероссийским (региональным) референдумом. Часто принятие того или

иного решения, в том числе на референдуме, как раз и имеет целью изменение действующего законодательства. Поэтому упомянутый запрет означает невозможность принятия на референдуме решений, пусть и отвечающих предмету референдума, но не соответствующих Конституции РФ, федеральным конституционным законам. (Заявленное правило не распространяется на пересмотр Конституции РФ по решению Конституционного Собрания РФ, поскольку новая Конституция РФ может противоречить прежней.)

На референдумы субъектов РФ не могут выноситься решения, которые противоречат тем предписаниям федеральных законов, законов субъектов РФ, содержание которых однозначно предопределено федеральным законодательством или конституциями (уставами) соответствующих субъектов РФ. В то же время укажем, что ряд субъектов РФ прямо предусматривает возможность изменения собственных конституций (уставов) на референдумах. Следовательно, на референдумы таких субъектов могут выноситься законопроекты, не соответствующие их действующим конституциям (уставам).

Решение некоторых публичных вопросов невозможно без проведения референдумов. Так, вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ после проведения соответствующих консультаций с Президентом РФ. В случае поддержки Президентом РФ инициативы заинтересованных субъектов РФ вопрос об образовании нового субъекта РФ в согласованной формулировке выносится на референдумы указанных субъектов РФ (п. 1 ст. 11 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).

Ограничения по проведению референдумов. Референдумы не проводятся в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории РФ, либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения. Повторный всероссийский референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится в течение года после дня официального опубликования (обнародования) результатов предыдущего референдума. Всероссийский референдум не проводится (за исключением случаев, когда он инициируется в соответствии с международными договорами России) в период избирательной кампании, идущей одновременно на всей территории страны по решению уполномоченного федерального органа, а также в случае,

если его проведение приходится на последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Последнее положение стало предметом рассмотрения со стороны Конституционного Суда РФ в постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П. Суд постановил, что данное положение не противоречит Конституции РФ постольку, поскольку — по конституционно-правовому смыслу рассматриваемых положений — период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума федерального уровня и непосредственно участвовать в нем, должен во всяком случае составлять не менее двух лет, чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов.

§ 3. Порядок организации и проведения референдума

Рассмотрим порядок организации и проведения референдумов на примере всероссийского референдума. Названный порядок включает в себя следующие обобщенные стадии: 1) инициативу проведения референдума; 2) назначение референдума; 3) подготовку и проведение голосования; 4) подведение итогов референдума.

Инициатива проведения всероссийского референдума принадлежит: 1) не менее чем 2 млн граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме (при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами России находится место жительства не более 50 тыс. из них); 2) Конституционному Собранию РФ в случае вынесения на референдум новой Конституции РФ; 3) федеральным органам власти в случаях, предусмотренных международным договором России и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации».

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

1. *Легализация инициативной группы* включает четыре подэтапа, поскольку требует предварительного образования региональных подгрупп инициативной группы более чем в половине субъектов РФ. В каждую такую подгруппу должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где образуется региональная подгруппа. В состав инициативной группы может входить подгруппа участников референдума, проживающих за пределами Российской Федерации.

Первый подэтап — создание региональной подгруппы. Гражданин (граждане) РФ, выдвинувший (выдвинувшие) предложение об образовании инициативной группы, не позднее чем за пять дней до дня проведения собрания участников референдума для решения вопроса об образовании региональной подгруппы письменно уведомляет (уведомляют) избирательную комиссию своего субъекта РФ о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе (вопросах) референдума. Собрание подгруппы проводится на территории того субъекта РФ, где находится место жительства участников референдума, принимающих участие в собрании. Собрание правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Подписи указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы удостоверяются нотариально. На собрании региональной подгруппы вправе присутствовать представитель избирательной комиссии субъекта РФ, на территории которого проводится собрание, а также представитель ЦИК РФ. Граждане, создающие региональную подгруппу за пределами России, уведомляют об этом ЦИК РФ.

В случае поддержки предложения об образовании инициативной группы и вопроса (вопросов) референдума собрание региональной подгруппы принимает решение о создании региональной подгруппы, а также решения: 1) об утверждении формулировки вопроса (вопросов) референдума; 2) об образовании инициативной группы; 3) о назначении из числа членов региональной подгруппы ее уполномоченных представителей. Эти решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников собрания. Они отражаются в протоколе собрания.

Второй подэтап — регистрация региональной подгруппы. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию своего субъекта РФ с ходатайством о регистрации подгруппы, в котором указывается утвержденная на собрании формулировка вопроса (вопросов) референдума. К ходатайству прилагаются: 1) протоколы собрания региональной подгруппы и регистрации участников референдума на собрании подгруппы; 2) доверенности на уполномоченных представителей региональной подгруппы; 3) список членов региональной подгруппы и уполномоченных представителей региональной подгруппы; 4) письменные заявления членов региональной подгруппы о согласии быть членами инициативной группы по проведению референдума. Региональная

подгруппа, создаваемая за пределами России, направляет вышеперечисленные документы в ЦИК РФ.

Избирательная комиссия субъекта РФ, получив ходатайство о регистрации региональной подгруппы, незамедлительно уведомляет ЦИК РФ о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве, с тем чтобы ЦИК РФ имел возможность в течение 10 дней проверить соответствие его (их) законодательным требованиям. Если ЦИК РФ установила несоответствие вопроса (вопросов) референдума законодательным требованиям, она мотивирует это в своем заключении и незамедлительно доводит его до сведения всех избирательных комиссий субъектов РФ. После получения этого заключения избирательные комиссии субъектов РФ не вправе регистрировать региональные подгруппы, обратившиеся с ходатайством о регистрации. Параллельно избирательная комиссия субъекта РФ в течение 15 дней со дня получения ходатайства о регистрации региональной подгруппы сама проверяет соответствие ходатайства и приложенных к нему документов законодательным требованиям. В итоге она принимает одно из следующих решений: 1) о регистрации региональной подгруппы; 2) об отказе в регистрации региональной подгруппы (в том числе при наличии соответствующего заключения ЦИК РФ). Отказ в регистрации может иметь место только по соображениям законности. Решение о регистрации региональной подгруппы, созданной за рубежом, принимает ЦИК РФ.

Решение избирательной комиссии субъекта РФ об отказе в регистрации может быть обжаловано в региональный суд общей юрисдикции. Решение ЦИК РФ, которым утверждено ее заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума законодательным требованиям, может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Третий подэтап — создание инициативной группы. После регистрации избирательной комиссией субъекта РФ региональной подгруппы начинается создание аналогичных подгрупп в других субъектах РФ. С момента регистрации таких подгрупп более чем в половине субъектов РФ их уполномоченные представители вправе на своем собрании принять решение об обращении в ЦИК РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы. Такое ходатайство должно быть направлено в ЦИК РФ не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы. На собрании уполномоченных также принимаются решения о назначении из числа участников собрания уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Инициативная группа создает

собственный фонд референдума, исключительно через который осуществляет все расходы по инициированию референдума, агитационной работе. В ходатайстве инициативной группы указываются: 1) формулировка вопроса (вопросов) референдума; 2) наименования субъектов РФ, иностранных государств, в которых зарегистрированы региональные подгруппы и на территориях которых предполагается сбор подписей. К ходатайству инициативной группы прилагаются: 1) решения (оригинал или заверенная копия) избирательных комиссий субъектов РФ о регистрации региональных подгрупп; 2) протокол собрания уполномоченных представителей региональных подгрупп и решения собрания; 3) протокол (оригинал или нотариально заверенная копия) регистрации уполномоченных представителей региональных подгрупп при проведении собрания уполномоченных представителей региональных подгрупп; 4) список уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам; 5) доверенности, оформленные на уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и на ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Четвертый подэтап — регистрация инициативной группы. Если ЦИК РФ установит соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов законодательным требованиям, ЦИК РФ в течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, ее уполномоченных представителей и дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, а также выдает инициативной группе регистрационное свидетельство. В регистрационном свидетельстве указывается дата окончания срока сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Если ЦИК РФ приняла решение об отказе в регистрации инициативной группы, той выдается мотивированное постановление, после чего процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Основанием для отказа в регистрации инициативной группы являются только соображения законности. Решение об отказе в регистрации может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Если в течение двух месяцев со дня регистрации первой региональной подгруппы в ЦИК РФ не поступит ходатайство инициативной группы, ЦИК РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума. Инициативная группа по проведению референдума до официального опубликования решения о назначении референдума вправе ото-

звать свою инициативу путем представления в ЦИК РФ протоколов собраний более чем половины входящих в ее состав региональных подгрупп об отзыве инициативы проведения референдума. Решение об отзыве указанной инициативы считается принятым, если на собрании региональной подгруппы за него проголосовало более половины членов региональной подгруппы. По результатам рассмотрения представленных документов ЦИК РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума.

2. *Сбор подписей в поддержку референдума.* Инициативная группа обязана собрать в поддержку инициативы проведения референдума не менее 2 млн подписей участников референдума. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тыс. подписей участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Если сбор подписей осуществляется за пределами России, общее количество таких подписей не может составлять более 50 тыс. Сбор подписей осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы.

Право сбора подписей принадлежит исключительно членам инициативной группы, входящим в региональную подгруппу, зарегистрированную избирательной комиссией субъекта РФ, на территории которого осуществляется сбор подписей. Подписи могут собираться только на территориях тех субъектов РФ, избирательными комиссиями которых были зарегистрированы региональные подгруппы. Участник референдума вправе ставить подпись в поддержку одной и той же инициативы проведения референдума только один раз.

После завершения сбора подписей, но не позднее даты окончания срока сбора подписей, указанной в регистрационном свидетельстве, инициативная группа подсчитывает количество подписей, собранных по каждому субъекту РФ, количество подписей, собранных за рубежом, а также общее количество собранных подписей. По результатам подсчета составляется протокол об итогах сбора подписей, который подписывается уполномоченным представителем инициативной группы. Подписные листы, пронумерованные и сброшюрованные в виде папок по субъектам РФ, иностранным государствам, протокол об итогах сбора подписей, первый финансовый отчет инициативной группы об использовании средств фонда референдума передаются уполномоченным представителем инициативной группы в ЦИК РФ не позднее 18 часов по московскому времени дня, в который истекает срок сбора подписей. Количество подписей участников референдума, содержащихся в подписных листах, представляе-

мых в ЦИК РФ, может превышать необходимое количество подписей не более чем на 5%.

3. *Решение ЦИК РФ по инициативе граждан*. ЦИК РФ в течение 30 дней со дня приема документов проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об участниках референдума, содержащихся в подписных листах, и их подписей, а также соблюдение инициативной группой порядка финансирования своей деятельности и правил проведения агитации по вопросам референдума. По итогам проверки ЦИК РФ принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Если количества достоверных подписей участников референдума достаточно для назначения референдума и при этом количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило менее 5% от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Данное решение ЦИК РФ не позднее чем через пять дней со дня его принятия направляет Президенту РФ и одновременно уведомляет о своем решении палаты Федерального Собрания РФ. Если количества достоверных подписей участников референдума недостаточно для назначения референдума либо если количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило 5% и более от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. После принятия данного решения процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Инициативная группа в течение 10 дней после получения копии отрицательного решения ЦИК РФ вправе обжаловать его в Верховный Суд РФ.

Если ЦИК РФ приняла отрицательное решение, не обжалованное в Верховный Суд РФ или признанное им законным, соответствующая инициативная группа, входящие в нее граждане в течение года со дня принятия решения ЦИК РФ не могут повторно инициировать проведение референдума с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса (вопросов).

Изложенная процедура гражданского инициирования референдума крайне сложна, трудна в использовании. Мотив подобного законодательного решения — ограничение инициатив, не имеющих широкой поддержки населения.

Инициатива проведения референдума Конституционным Собранием РФ. Конституционное Собрание РФ, разработав проект новой Конституции РФ, вправе вынести его на всенародное голосова-

ние. Порядок такой инициативы должен определяться особым федеральным конституционным законом, который в настоящее время не принят.

Инициатива проведения референдума федеральным органом власти. Если в соответствии с международным договором Российской Федерации проект нормативного акта или вопрос государственного значения подлежит вынесению на всероссийский референдум, такой референдум назначается по инициативе федерального органа (федеральных органов) государственной власти, к компетенции которого (которых) международным договором России отнесено рассмотрение проекта нормативного акта или вопроса государственного значения. Указанная инициатива оформляется решением соответствующего федерального органа (соответствующих федеральных органов) государственной власти.

Назначение всероссийского референдума. Во всех случаях его назначает Президент РФ своим указом. Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (вопросам). Конституционный Суд РФ рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет его Президенту РФ. Решение Суда подлежит незамедлительному опубликованию.

Если Конституционный Суд РФ признал инициативу проведения референдума соответствующей Конституции РФ, Президент РФ не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда РФ назначает референдум. В случае если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции РФ, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда РФ.

При назначении референдума Президент РФ определяет день голосования, которым может быть только воскресенье, в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. Голосование не может быть назначено на предпраздничный и нерабочий праздничный день, день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении референдума подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении референдума в соответствии с международным договором России могут быть установлены иные сроки проведения референдума. Если в пе-

риод реализации инициативы проведения референдума, выдвинутой одной инициативной группой, другая инициативная группа выдвинула инициативу проведения референдума по иному вопросу (иным вопросам), голосование по названным вопросам может быть назначено на один день. Не допускается совмещение дня голосования на референдуме с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти.

Таким образом, Президент РФ обладает исключительным правом на назначение всероссийского референдума, однако он не может назначить референдум по собственному усмотрению. Президент также не вправе отказать в назначении референдума, если соблюдена предусмотренная законом процедура инициирования референдума и выносимый на референдум вопрос (законопроект) отвечает законодательным требованиям.

Подготовка и проведение голосования. Подготовку и проведение референдума федерального уровня осуществляют ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные (районные, городские и др.), участковые комиссии референдума.

Комиссии референдума, каждая на своем уровне, решают все практические вопросы организации и проведения референдума. Так, участковые комиссии составляют списки голосующих, знакомят граждан с этими списками в установленные законом сроки, проводят голосование на своих участках, обеспечивают голосование граждан, не могущих прибыть на участки для голосования, на дому, устанавливают результаты голосования по своим участкам.

Центральная избирательная комиссия РФ осуществляет контроль за подготовкой и проведением референдума, обеспечивает единообразное применение законодательства, руководит нижестоящими комиссиями, издает инструкции и иные акты по вопросам применения законодательства о референдуме, устанавливает форму и утверждает текст бюллетеня для голосования, определяет результаты референдума, публикует их в средствах массовой информации, осуществляет иные полномочия.

Граждане вправе вести агитацию по вопросам референдума, в том числе в составе инициативных групп по проведению референдума, инициативных агитационных групп. Последние, как и инициативные группы по проведению референдума, обязаны создавать собственные фонды референдума и только через них осуществлять расходы на агитационную деятельность. Агитацией по вопросам референдума является деятельность, ведущаяся в период кампании референдума и имеющая целью побудить или побуждающая участни-

ков референдума поддержать инициативу проведения референдума путем внесения подписей в подписные листы или иным способом либо отказаться от такой поддержки, голосовать либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать либо отвергнуть вопрос (вопросы) референдума.

В бюллетене референдума воспроизводится текст вопроса (вопросов) референдума и указываются варианты волеизъявления участника референдума словами «за» или «против», справа от которых помещаются пустые квадраты. Если на референдум выносятся альтернативные вопросы, в бюллетене справа от каждого варианта вопроса помещается пустой квадрат. При вынесении на референдум нескольких вопросов они включаются в один бюллетень, последовательно нумеруются и отделяются друг от друга горизонтальными линиями либо для каждого вопроса референдума бюллетень изготавливается отдельно. В бюллетене должно содержаться разъяснение порядка его заполнения.

Голосование на референдуме проводится в установленный день с 8 до 20 часов по местному времени.

Итоги референдума. ЦИК РФ признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Число участников референдума, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. ЦИК РФ признает результаты референдума недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем 25% от общего числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования. Решение ЦИК РФ о признании результатов референдума недействительными может быть обжаловано в Верховный Суд РФ. ЦИК РФ признает решение принятым на референдуме, если за вопрос референдума проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Официальное опубликование результатов референдума осуществляется ЦИК РФ в течение трех дней со дня подписания ею протокола о результатах референдума. Одновременно ЦИК РФ публикует данные, содержащиеся в протоколе о результатах референдума. Решение, принятое на референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования ЦИК РФ результатов референдума.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Почему необходимо четко определять и закреплять законодательно этапы проведения референдумов?

2. Могут ли на референдум выноситься вопросы об исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств государства?

3. По каким вопросам нельзя проводить общероссийские референдумы? Какие вопросы не могут выноситься на референдум субъекта РФ?

4. По какому вопросу референдум Российской Федерации проводится в обязательном порядке?

5. Какие обстоятельства исключают проведение всероссийских референдумов?

6. Каково соотношение юридической силы всероссийских референдумов, референдумов субъектов РФ и местных референдумов?

7. Когда референдум может быть признан результативным?

8. Подберите правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам референдумов.

Раздел VI
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 23. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Литература

Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2017; *Гончаров В. И.* Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации. Конституционно-правовое исследование. М., 2015; *Гранкин И. В.* Муниципальное право в вопросах и ответах. М., 2019; *Джагарян А. А.* Российское местное самоуправление и его роль в системе социальной государственности: конституционно-правовые аспекты. Ростов н/Д., 2012; *Кабашов С. Ю.* Местное самоуправление в Российской Федерации. М., 2016; Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. *И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной*. М., 2010; Муниципальное право России: учебник / под ред. *А. Н. Кокотова*. М., 2019; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. *Т. Я. Хабриевой*. М., 2010; *Нечкин А. В., Кожевников О. А.* Муниципальное право. Практика высших судебных инстанций России с комментариями: учеб. пособие для вузов. М., 2020; Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / под ред. *Е. С. Шугриной*. М., 2013; *Чаннов С. Е.* Муниципальное право: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. М., 2019; *Чеботарев Г. Н., Панфилов А. Н.* Компетенция местного самоуправления. Тюмень, 2012; *Шугрина Е. С.* Судебная защита местного самоуправления. М., 2010; *Она же.* Муниципальное право: учебник. М., 2012.

§ 1. Понятие и признаки местного самоуправления

Понятие и нормативная основа. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление признается одной из основ конституционного строя, элементом демократической российской государственно-

сти (ст. 12 Конституции РФ). Местное самоуправление признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ.

Правовую основу местного самоуправления составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, акты федерального законодательства, и прежде всего Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Конституция РФ предусматривает, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом. При этом в Конституции заявлено, что в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, могут участвовать органы государственной власти. В развитие этого положения ст. 132 Конституции дополнена важным положением: органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Кроме этого, Конституцией предусмотрено, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом (ст. 131).

Изменениями Конституции РФ 2020 г. уточнены границы деятельности органов местного самоуправления. В частности, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральными законами

обеспечивают в пределах их компетенции доступность медицинской помощи. Органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ст. 132).

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения решений, принятых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 133).

Основным международным актом, определяющим суть местного самоуправления, является Европейская хартия местного самоуправления, которая под местным самоуправлением понимает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (ст. 3). В Декларации Содружества Независимых Государств о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных обществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства (ст. 1).

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под местным самоуправлением понимается 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 (ст. 1).

Признаки. Можно выделить следующие признаки местного самоуправления, провозглашаемого и гарантируемого в России.

1. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя.

2. Местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти.

3. Согласно Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городах, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

4. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через органы местного самоуправления.

5. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

6. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

7. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

8. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

9. Местное самоуправление является формой народовластия.

10. Местное самоуправление — право граждан и населения самостоятельно решать вопросы местного значения.

11. При решении вопросов местного значения учитываются интересы населения, а также исторические и иные местные традиции.

12. Обязательной характеристикой местного самоуправления является ответственность органов местного самоуправления перед населением и обязанность населения качественно реализовывать свои права в соответствующей сфере.

13. Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Российской Федерацией и федеральными законами.

§ 2. Территориальные основы

Виды муниципальных образований. Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального зна-

чения[1]. Закон называет пять видов муниципальных образований, выделяя среди них два уровня (к первому уровню относятся городские и сельские поселения).

Установление нескольких видов муниципальных образований и уровней местного самоуправления не означает их соподчиненность или какую-либо иерархию. Так, в постановлении Конституционного Суда от 11 ноября 2003 г. № 16-П определено, что все муниципальные образования предназначены для осуществления муниципальной власти, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, а потому термин «уровень» не применяется в смысле подчинения.

Вопросы территориального устройства. Законами субъектов РФ устанавливаются и изменяются границы муниципальных образований, производится их образование, преобразование, упразднение. С инициативой принятия указанных законов могут выступать население, органы местного самоуправления, региональные и федеральные органы власти.

При этом субъекты РФ должны соблюдать требования федерального законодательства. Прежде всего это общие требования: вся территория субъекта должна быть разграничена между поселениями; территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, входят в состав муниципальных районов; территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения; в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения; законы субъектов РФ, устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений.

Кроме того, можно выделить требования, связывающие решение вопроса о создании муниципального образования с численностью населения: в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 тыс. человек и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с чис-

---

[1] Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П установил, что отказ от местного самоуправления на территориях городских, сельских поселений недопустим, даже если само население в добровольном порядке изъявило такое желание.

ленностью населения менее 1 тыс. человек каждый; сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 тыс. человек, как правило, входит в состав сельского поселения; в соответствии с законами субъекта РФ статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта РФ и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 тыс. человек.

Требования, предъявляемые при создании конкретных видов муниципальных образований, в том числе по временной доступности: территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения; территория поселения не может входить в состав территории другого поселения; территория городского округа не входит в состав территории муниципального района; границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ; территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района; в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями); административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района; границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Предусмотрев формирование муниципальных округов, федеральный законодатель установил требования к городским округам (например, не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах).

При изменении границ муниципальных районов и поселений требуется учет мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений. Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Возможно преобразование муниципальных образований, когда требуется объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, а также изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа. Объединение двух и более поселений (муниципальных районов, поселения с городским округом), не влекущее изменение границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений, районов. При разделении поселения требуется согласие населения каждого из образуемых поселений, выраженное путем голосования либо на сходах граждан. Для разделения муниципального района достаточно согласия представительного органа района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляется путем голосования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

В особых случаях допускается упразднение поселений. Это возможно только на территориях с низкой плотностью сельского насе-

ления и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. В этом случае территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории. И наоборот, на межселенных территориях, т. е. находящихся вне границ поселений, возможно создание вновь образованных поселений. Для этого требуется согласие населения муниципального района, выраженное представительным органом данного муниципального района.

§ 3. Формы непосредственной демократии

Федеральный закон различает формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (референдум, выборы, голосование, отзыв, сходы), при которых население самостоятельно или через своих представителей решает соответствующие вопросы, и формы участия населения в решении вопросов местного значения (собрания, конференции, опросы, публичные слушания, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление и др.), когда население вправе высказать свое мнение, но последнее слово остается за органами местного самоуправления.

Формы осуществления населением власти. Основной формой непосредственного решения населением вопросов местного значения признается *референдум*, который может проводиться на всей территории муниципального образования в целях решения вопросов местного значения (некоторые вопросы местного значения не могут быть предметом референдума). Более подробно вопросы организации в том числе местного референдума регулируются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Местный референдум может быть инициирован гражданами, избирательным объединением, иными общественными объединениями, а также совместно представительным органом и главой местной администрации. Граждане в поддержку своей инициативы сначала должны образовать инициативную группу, потом собрать подписи (не более 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования). При инициировании любым субъектом референдума он назначается представительным органом в течение 30 дней со дня поступления документов в этот орган или судом. Организацию референдума обеспечивают

комиссия референдума или избирательные комиссии. Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Другой не менее значимой формой прямой демократии выступают муниципальные *выборы*. Эти выборы, как и все иные, проводятся на основе принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права, при тайном голосовании. При наличии общих принципов организации выборов имеются и различия. В частности, в муниципальных выборах в отличие от иных могут участвовать иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, на основе международного договора. Не участвуют в муниципальных выборах военнослужащие, призванные на военную службу не с территории данного муниципального образования. Выборы, как и референдум, назначаются представительным органом.

Достаточно новой и самостоятельной формой прямой демократии является *голосование*. Законом предусмотрено два вида голосования, осуществляемого в порядке, установленном федеральными и региональными законами для проведения местного референдума, с определенными особенностями. Во-первых, это голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Основанием для отзыва может служить только конкретное противоправное решение или действие (бездействие) лица в случае его подтверждения в судебном порядке. При этом лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Во-вторых, в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится еще один вид голосования на всей территории муниципального образования или на части его территории — по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Данное мероприятие считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Еще одной формой прямой демократии является *сход граждан*, который осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования (в том числе отнесенные к исключительной компетенции). Такая форма применяется в маленьких муниципальных образованиях, где численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом, а решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Как при любой форме прямой демократии, решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Формы участия населения в осуществлении власти. В их числе закон называет:

сход граждан по вопросам упразднения поселения, выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления, об образовании представительного органа поселения, его численности и сроке полномочий и др.;

правотворческую инициативу как право инициативной группы граждан внести проект муниципального правового акта в орган местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления;

территориальное общественное самоуправление как вид самоорганизации граждан по месту жительства (подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления, которые избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории;

публичные слушания, проводимые по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Различают обязательные публичные слушания, например по вопросам обсуждения проектов устава, бюджета, планов и программ развития соответствующей территории, а также необязательные, по вопросам местного значения;

собрания (конференции) граждан, которые организуются для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления. Проводятся эти мероприятия по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. В результате граждане могут принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления;

опрос граждан, проводимый на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. В законе называются два варианта организации опроса граждан: во-первых, по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — по вопросам местного значения, во-вторых, по инициативе органов государственной власти субъектов РФ — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения;

обращения граждан (индивидуальные и коллективные) в органы местного самоуправления и иные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

§ 4. Органы местного самоуправления

Структура органов местного самоуправления. В нее входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), а также создаваемые в соответствии с уставом муниципального образования контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Изменение структуры органов мест-

ного самоуправления осуществляется только путем внесения изменений в устав муниципального образования. Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах[1], численность которых определяется уставом, но варьируется от 7 до 35 человек, в зависимости от численности населения. Представительный орган принимает устав, утверждает местный бюджет, принимает планы, определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и т. д. В пределах своего ведения представительный орган принимает нормативные правовые акты, которые направляются главе муниципального образования для подписания и обнародования.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Он избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Глава, избранный на муниципальных выборах, либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. В случае его избрания представительным органом муниципального образования он исполняет полномочия его председателя. При этом глава не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Если глава избран из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, он возглавляет местную администрацию. Собственные полномочия главы сведены к минимуму. Он представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, подписывает и обнародует

[1] Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П подтвердил, что представительные органы в большинстве своем должны формироваться напрямую населением, но применительно к представительным органам, образованным по территориальному принципу (в муниципальном районе), могут быть сформированы и в ином порядке, т. е. не прямыми выборами.

нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования, обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Местная администрация, или исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения, а также отдельных государственных вопросов, переданных органам местного самоуправления. Руководит этим органом глава местной администрации, который одновременно является главой муниципального образования либо лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Структура самой местной администрации бывает обычно сложной и утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Представительный орган вправе образовать контрольно-счетный орган, иные органы муниципального образования.

Государственный контроль. Применительно к государственному контролю за деятельностью органов местного самоуправления Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П указал, что формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ, и противоречить принципу разделения властей.

§ 5. Вопросы местного значения

Понятие. Конституция РФ закрепляет вопросы местного значения, которые относятся к ведению местного самоуправления. Объем вопросов местного значения напрямую связан с интересами населения, необходимостью обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования[1]. Решаться эти вопросы могут непосредственно населением или органами местного самоуправления, а не органами государственной власти[2].

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П.

[2] См. постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

Законодатель выделяет вопросы местного значения поселения (городского, сельского), муниципального района, городского округа. Тем не менее у них много общих интересов, а потому имеются и похожие вопросы местного значения, но объем этих вопросов разный.

Полномочия и права органов местного самоуправления. В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают рядом полномочий, которые подкрепляются наличием муниципальной собственности, собственным бюджетом, установлением местных налогов и соборов. Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал вопросы обеспечения самостоятельности местного самоуправления, в том числе, например, по вопросам управления муниципальной собственностью. Так, в постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П Конституционный Суд РФ подтвердил, что передача муниципального имущества в государственную собственность без волеизъявления местного самоуправления недопустима. В постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П Конституционный Суд РФ указал, что бюджетная самостоятельность органов местного самоуправления имеет конституционную природу, она определяется их статусом, установленным Конституцией РФ.

Помимо решения вопросов местного значения органы местного самоуправления реализуют отдельные государственные полномочия, которыми они наделяются федеральными и региональными законами с передачей им необходимых для такой реализации материально-финансовых ресурсов. Названные органы также вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им законом, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте понятие местного самоуправления и укажите наиболее важные признаки местного самоуправления в Российской Федерации.
2. Какие требования предъявляются при создании конкретных видов муниципальных образований?
3. В соответствии с какими критериями устанавливаются и изменяются границы муниципальных образований?

4. Назовите правовые формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении.

5. Чем муниципальные выборы отличаются от выборов в органы государственной власти?

6. Что означает конституционное положение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением муниципального образования самостоятельно?

7. Поясните значение термина «вопросы местного значения».

8. Дайте краткий письменный анализ двух-трех постановлений Конституционного Суда РФ по вопросам местного самоуправления.

Конституционное право России

Учебник для среднего
профессионального образования

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
109316, Москва, Волгоградский пр-т, 2
Тел. (495) 625-45-05. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Редактор *Т. М. Брагинская*
Корректор *Н. Е. Павлова*
Разработка серии: *А. Л. Бондаренко*
Верстка: *Г. С. Брудовская*

Подписано в печать 17.01.22
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Ньютон». Печать цифровая
Усл. печ. л. 31,0. Уч.-изд. л. 30,65
Тираж 350 экз. Заказ №

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)