

**Методические указания для обучающихся  
по освоению дисциплины**

**Б3.Б.4 Конституционное право**

**Направление подготовки (специальность) 400301 Юриспруденция**

**Профиль образовательной программы уголовно-правовой**

**Форма обучения очная**

## СОДЕРЖАНИЕ

### **1. Конспект лекций**

- 1.1. Лекция №1** Конституционное право России как отрасль права и наука
- 1.2. Лекция №2.** Основы конституционной теории
- 1.3. Лекция №3..** Конституционное развитие России
- 1.4. Лекция №4..** Конституция РФ 1993г
- 1.5. Лекция №5** Общая характеристика института основ общественного и государственного строя (основ конституционного строя)
- 1.6. Лекция №6** Экономические и социальные основы конституционного строя
- 1.7. Лекция №7** Политические и духовные основы конституционного строя
- 1.8. Лекция №8** Конституционные характеристики Российского государства
- 1.9. Лекция №9** Общая характеристика института конституционно- правовых основ положения человека и гражданина
- 1.10. Лекция №10** Гражданство РФ
- 1.11. Лекция №11** Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства
- 1.12. Лекция №12** Личные права и свободы
- 1.13. Лекция №13** Политические права и свободы
- 1.14. Лекция №14** Экономические, социальные и культурные права
- 1.15. Лекция №15** Конституционные обязанности и гарантии прав и свобод
- 1.16. Лекция №16** История развития федерализма в России
- 1.17. Лекция №17** Статус РФ и статус субъектов РФ
- 1.18. Лекция №18** Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ
- 1.19. Лекция №19** Административно-территориальное деление и автономия в РФ
- 1.20. Лекция №20** Избирательная система РФ
- 1.21. Лекция №21** Референдум в РФ
- 1.22. Лекция №22** Общая характеристика государственных органов РФ
- 1.23. Лекция №23** Президент РФ
- 1.24. Лекция №24** Федеральное Собрание РФ
- 1.25. Лекция №25** Правительство РФ
- 1.26. Лекция №26** Судебная власть, прокуратура и иные государственные органы РФ
- 1.27. Лекция №27** Система государственных органов в субъектах РФ
- 1.28. Лекция №28** Общая характеристика законодательного процесса в РФ
- 1.29. Лекция №29** Порядок внесения поправок, изменений и пересмотр Конституции РФ
- 1.30. Лекция №30** Конституционные основы местного самоуправления

### **2. Методические указания по проведению практических занятий**

- 2.1 Практическое занятие №1** (4 ч). Конституционное право Российской Федерации как отрасль права и наука
- 2.2. Практическое занятие № 2** (2 ч). Основы конституционной теории.
- 2.3. Практическое занятие № 3** (2 ч). Конституционное развитие России.
- 2.4 Практическое занятие № 4** (2 ч). Конституция РФ 1993г.
- 2.5. Практическое занятие №5** (2 ч). Общая характеристика института основ общественного и государственного строя (основ конституционного строя)
- 2.6. Практическое занятие № 6** (2 ч). Экономические и социальные основы конституционного строя
- 2.7. Практическое занятие №7** (2 ч). Политические и духовные основы конституционного строя
- 2.8. Практическое занятие № 8** (4 ч ). Конституционные характеристики Российского государства
- 2.9. Практическое занятие № 9** (2 ч). Общая характеристика института конституционно-правовых основ положения человека и гражданина
- 2.10. Практическое занятие №10** (2 ч). Гражданство РФ

- 2.11. Практическое занятие №11 (2 ч).**Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства
- 2.12. Практическое занятие № 12 (2 ч).**Личные права и свободы
- 2.13. Практическое занятие №13 (2 ч).**Политические права и свободы
- 2.14. Практическое занятие № 14 (2 ч).** Экономические, социальные и культурные права
- 2.15 Практическое занятие № 15 (2 ч).**Конституционные обязанности, гарантии прав и свобод
- 2.16. Практическое занятие №16 (2 ч).**История развития федерализма в России
- 2.17. Практическое занятие №17 (2 ч).**Статус РФ и статус субъектов РФ
- 2.18. Практическое занятие №18 (2 ч).**Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ
- 2.19. Практическое занятие №19 (2 ч).**Административно-территориальное деление и автономия в РФ
- 2.20.Практическое занятие №20 (4 ч).** Избирательная система
- 2.21. Практическое занятие №21 (2 ч).**Референдум в РФ
- 2.22. Практическое занятие № 22 (2 ч).**Общая характеристика государственных органов РФ
- 2.23. Практическое занятие №23 (4 ч).** Президент РФ
- 2.24.Практическое занятие №24 (4 ч).**Федеральное Собрание РФ
- 2.25. Практическое занятие №25 (2 ч).**Правительство РФ
- 2.26. Практическое занятие №26 (4 ч).** Судебная власть, прокуратура и иные государственные органы РФ
- 2.27. Практическое занятие №27 (2 ч).**Система государственных органов в субъектах РФ
- 2.28. Практическое занятие №28 (2 ч).**Общая характеристика законодательного процесса в РФ
- 2.29. Практическое занятие № 29 (2 ч).** Порядок внесения поправок, изменений и пересмотр Конституции РФ
- 2.30. Практическое занятие № 30 (2 ч).** Конституционные основы местного самоуправления

# 1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

## Лекция №1 (4 часа) Тема «Конституционное право России как отрасль и наука».

### 1.1.1. Вопросы лекции

1. Понятие, предмет и методы конституционного права как отрасли права.
2. Конституционно – правовые нормы, их особенности и виды. Конституционно – правовые институты
3. Конституционно – правовые отношения и их субъекты.
4. Источники отрасли конституционного права.
5. Система конституционного права. Место конституционного права в системе права РФ. Тенденции развития конституционного права на современном этапе.
6. Предмет, система, источники и методы науки конституционного права.

### 1.1.2. Краткое содержание вопросов

#### 1. Понятие, предмет и методы конституционного права как отрасли права.

Основные, определяющие критерии любой отрасли права – самостоятельный предмет и специфический метод правового регулирования. Предмет любой отрасли права составляют определенные группы общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли.

В соответствии с преобладающим подходом к пониманию *предмета конституционного права* (иногда употребляется термин «объект конституционно-правового регулирования») конституционное право в России, как и в любой стране, регулирует два основных блока общественных отношений:

- 1) связанные с правовым статусом личности и ее взаимоотношений с государством и гражданским обществом;
- 2) связанные с организацией государства и функционированием публичной власти.

Здесь следует иметь в виду два принципиальных момента. Во-первых, являясь базовой, системообразующей отраслью национальной системы права, конституционное право регулирует *лишь основы указанных общественных отношений*, тогда как детальное регулирование различных аспектов правового статуса личности (права, обязанности, гарантии и ответственность гражданина как собственника, землепользователя, наемного работника, пенсионера, потребителя, предпринимателя, государственного служащего, свидетеля, пешехода и т. п.), а также статуса и функционирования различных государственных органов и иных властных институтов осуществляется нормами иных отраслей российского права (гражданского, земельного, трудового, административного, процессуального и др.). При этом существуют отношения, регулируемые нормами только (или главным образом) конституционного права – статус Президента РФ, палат Федерального Собрания – Парламента РФ, законодательный процесс и др.

Во-вторых, со второй половины XX в. в мире отмечается *тенденция к расширению предмета конституционно-правового регулирования*. Под это регулирование все чаще попадают различные институты гражданского общества (общественные объединения, политические партии, профсоюзы, церковь, семья, школа, трудовые коллективы, организации культуры и спорта, коллективы общественной самодеятельности и т. п.), через которые человек интегрируется в общественную жизнь и которые зачастую выступают своеобразным посредником в отношениях между личностью и государством. Указанная тенденция просматривается и в России, хотя детального регулирования политической, социальной, экономической и духовной сфер жизни общества на уровне основного закона у нас нет.

Как и всякая отрасль права, конституционное право воздействует на регулируемые общественные отношения посредством разнообразных правовых приемов, средств и способов (предписания, дозволения, запреты и пр.). Говорить о наличии в конституционном праве собственного метода правового регулирования нельзя, но следует подчеркнуть, что отличительной чертой *метода конституционно-правового регулирования* является его императивность, преобладание жестких, властных предписаний и правил.

Таким образом, *конституционное право России* – ведущая, системообразующая отрасль российского права, совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих основы правового статуса личности, общественных объединений и иных институтов гражданского общества, экономической, политической, социальной и духовной жизни общества, организации государства и функционирования публичной власти.

2. Конституционно – правовые нормы, их особенности и виды. Конституционно-правовые институты. Конституционно-правовые нормы – это общеобязательное веление, выраженное в виде государственно-властного предписания и регулирующие общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

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

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

Наряду с общими признаками, присущими любой правовой норме (универсальный, неперсонифицированный характер, сознательно-волевой характер, формальная определенность, обеспеченность силой государственного принуждения и др.), конституционно-правовые нормы обладают рядом отличительных черт.

• В отличие от норм других отраслей права некоторые конституционно-правовые нормы носят *декларативный характер*, такие нормы не всегда могут породить конкретное правоотношение, лечь в основу правоприменительного решения; для конституционного права характерно наличие норм-принципов, норм-целей и т. п. Примерами таких норм являются положения преамбулы Конституции РФ, ст. 1 («Российская Федерация... есть демократическое..., пра-

вовое государство...»), ст. 2 («Человек, его права и свободы являются высшей ценностью...») и др. Однако сказанное не умаляет значимости рассматриваемых конституционно-правовых норм: будучи предписаниями общего характера, они имеют существенное значение не только в социальном, политическом, идеологическом, но и в юридическом плане (на эти нормы, в частности, регулярно ссылается в своих актах Конституционный Суд РФ). Кроме того, большинство конституционно-правовых норм (закрепляющих систему власти и статус органов публичной власти, основания приобретения российского гражданства, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами РФ и др.) носит все же конкретный, а не декларативный характер.

- Поскольку конституционное право – отрасль публичного права, большинство конституционно-правовых норм носит *императивный характер*, т. е. представляют собой правила, предписания, не допускающие каких-либо иных вариантов толкования или поведения, например: «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), «законы подлежат официально опубликованию...» (ч. 3 ст. 15), «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление» (ч. 1 ст. 50), «одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд» (ч. 3 ст. 81).

- Конституционно-правовые нормы часто имеют *усеченную структуру*, для большинства норм конституционного права не характерно наличие санкций (часто норма состоит только из диспозиции): «Президент РФ обладает неприкосновенностью» (ст. 91 Конституции РФ), «Государственная Дума избирается сроком на четыре года» (ч. 1 ст. 96), «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 130) и др. В то же время некоторые конституционно-правовые нормы содержат и санкции – неблагоприятные последствия для субъектов конституционных правоотношений, не выполняющих соответствующие предписания (нормы об отрешении от должности Президента РФ или главы региона, о роспуске законодательного органа субъекта РФ, об отзыве депутата представительного органа власти и др.).

- Конституционно-правовые нормы (прежде всего нормы Конституции РФ) имеют *учредительный характер*, в том числе для других отраслей российского права. Именно на основе конституционно-правовых норм сформировано развитое отраслевое законодательство РФ, конституционные предписания являются источником практически всех отраслей национальной системы права.

Классификация норм конституционного права России может проводится по следующим основаниям:

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

Нормы закрепляющие:

- 1) основы конституционного строя Российской Федерации;
- 2) основы правового статуса личности в Российской Федерации;
- 3) федеративное устройство России;

- 4) систему органов государственной власти и местного самоуправления.

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

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

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

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

3. По территории действия.

- 1) действующие на территории всей Российской Федерации; например: нормы Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, в Указах Президента РФ и т.д.

- 2) действующие на территории конкретных субъектов Российской Федерации, например нормы Конституций республик, Уставов, законов и т.д.

- 3) действующие в пределах административно-территориальных единиц (в районе, городе, в районах города и т.д.), например: нормы устава о местном самоуправлении, в постановлении главы местной администрации и т.д.

4. По юридической силе.

Нормы закреплённые в :

- 1) Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов;

- 2) Указах Президента РФ, постановлениях Совета Федерации и Государственной Думы, постановлениях Правительства РФ, постановлениях Конституционного Суда РФ;

- 3) Конституциях республик в составе Российской Федерации, Уставах краёв, областей, городов федерального значения, и т.д. ;законах субъектов РФ и др.

- 4) отдельных актах органов местного самоуправления.

5. По степени определённости содержащихся в них предписаний.

- 1) императивные, т.е. такие, которые не допускают никаких отступлений от сформулированного в них правил. Например: ч. 3 ст. 49 Конституции РФ: "Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого"; ч. 1 ст. 50 Конституции РФ: "Никто не может быть повторно осуждён за одно и то же преступление " и др.

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

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

Нормы российского конституционного права группируются по институтам.

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

Для конституционного института характерны два признака:

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

### 3. Конституционно – правовые отношения и их субъекты.

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

Конституционные правоотношения обладают основными признаками, которые присущи правоотношениям в целом. В то же время они специфичны, качественно

Можно выделить и некоторые *особенности конституционно-правовых отношений* (обусловленные главным образом спецификой предмета, метода конституционно-правового регулирования и конституционно-правовых норм).

- Конституционные правоотношения есть базовые общественные отношения в тех сферах, которые подпадают под объект конституционно-правового регулирования (*специфика объекта правоотношений*), соответственно, *содержание конституционных правоотношений* составляют лишь основополагающие (без детализации) права и обязанности субъектов этих отношений в сфере правового регулирования статуса личности, организации государства и функционирования публичной власти.

- К *специфике субъектного состава* относится то, что субъектом только конституционных правоотношений может выступать народ (именно народ, а не население определенной территории, определенная группа граждан и пр.), в частности, при участии в референдуме, во всеобщих выборах, в правомерных акциях неповиновения существующему неправомерному, антиконституционному режиму.

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

1. Многонациональный народ Российской Федерации ,нации ,этнические общности(народности).
- 2.Государство - Российская Федерация; субъекты в составе Российской Федерации(республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа).
- 3.Административно-территориальные единицы(районы, города, районы в городах, поселки).
- 4.Органы государственной власти и местного самоуправления. В Российской Федерации ими являются: Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, Городская Дума, местная администрация и др.
- 5.Должностные лица. Субъектами конституционного права являются: Президент РФ, Председатели палат парламента - Федерального Собрания; Председатель Правительства РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Генеральный Прокурор и др.
- 6.К субъектам конституционных правоотношений со специальной правоспособностью относятся избиратели и депутаты(различных представительных органов).
- 7.Политические партии, иные общественные объединения.

- 8.Граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства.

Необходимо отметить, что понятия субъект конституционного права и субъект конституционно-правового отношения - близкие, взаимообусловленные, но не тождественные.

Субъект конституционно-правового отношения - это субъект конституционного права, вступивший в конкретное правоотношение, а субъект конституционного права - это возможный участник такого правоотношения.

### 4. Источники отрасли конституционного права.

Источники конституционного права – это внешние формы выражения конституционно-правовых норм. Можно утверждать, что в российской правовой системе имеют место все основные источники права. Поскольку Российская Федерация принадлежит к числу государств континентальной (европейской, романо-германской) правовой системы, основным источником права (в том числе и конституционного) в нашей стране является результат нормотворческой деятельности различных властных институтов – *нормативный правовой акт*. В свою очередь группа нормативных правовых актов – это очень объемная совокупность источников, поэтому она может быть подвержена внутренней классификации. При этом система нормативных правовых актов отличается четкой иерархией, соотношением по юридической силе.





##### 5. Система конституционного права. Место конституционного права в системе права РФ. Тенденции развития конституционного права на современном этапе.

Именно конституционное право лежит в основе всей правовой системы России, на базе норм данной отрасли права функционируют российское государство и общество, конституционные нормы лежат в основе развитого отраслевого законодательства РФ.

Систему любой отрасли права образуют составляющие данную отрасль нормы права, объединенные в институты (субинституты) и подотрасли. Характеризуя систему конституционного права России, следует отметить, что, во-первых, в отличие от «бинарных» отраслей (гражданское право – гражданский процесс, уголовное право – уголовный процесс, административное право – административный процесс и др.) в конституционном праве сложно выделить сугубо материальное конституционное право и конституционный процесс, хотя процессуальные нормы в конституционном праве, безусловно, есть. Эти нормы регулируют динамику законодательного процесса, избирательного процесса, проведения референдума, процедуры отрешения от должности Президента РФ, глав субъектов РФ или роспуска представительных органов власти и т. п.

Во-вторых, в системе конституционного права, в отличие от многих других отраслей национальной системы права (гражданского, административного, уголовного, трудового, земельного и др.), сложно выделить общую и особенную части. Обычно в систему конституционного права непосредственно включают составляющие ее подотрасли и институты. При этом четкой границы между подотраслями и институтами (субинститутами) нет: в частности, сложно соотнести по объему и содержанию институт государственной власти, с одной стороны, и подотрасли парламентского права и избирательного права, институт главы государства – с другой.

В то же время с определенной долей условности в системе конституционного права России можно выделить две части.

###### 1. Общие положения, куда входят следующие институты:

- Конституция РФ и ее свойства;
- основы конституционного строя России;
- основы конституционно-правового статуса личности (в том числе институт гражданства в Российской Федерации).

###### 2. Конституционная система власти (институциональный и территориальный аспекты), включающая следующие подотрасли и институты:

- парламентское право РФ;
- избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации;
- институт главы государства;
- институт Правительства РФ;
- конституционные основы судебной системы, судебной власти и прокуратуры в Российской Федерации;
- территориальная организация публичной власти (федеративное устройство России и конституционные основы местного самоуправления).

Каждая составная часть системы конституционного права – это соответствующая совокупность конституционно-правовых норм со своими более узким предметом правового регулирования, определенным кругом субъектов и специфическими источниками.

##### 6. Предмет, система, источники и методы науки конституционного права.

Наука конституционного права является составной частью всей юридической науки, которая входит в систему общественных наук. Это отраслевая наука, то есть предметом ее является одноименная отрасль российского права – Конституционное право. Наука конституционного права раскрывает закономерности, основные понятия и категории,

функции и роль правовых институтов, изучает нормы и процесс их реализации, эффективность их действия, вырабатывает способы повышения этой эффективности, причем в историческом развитии на общем фоне общества.

Источники науки конституционного права – это факторы, составляющие основы научного познания. К таким источникам относятся труды отечественных и зарубежных ученых, правовые акты, содержащие конституционно-правовые нормы, практика, то есть те процессы, которые происходят в жизни на базе действия конституционно-правовых норм и институтов (например, практическая деятельность государственных органов).

Методы науки конституционного права:

Исторический – в историческом развитии, преемственность, тенденции, причины.

Сравнительно-правовой – сравнительный анализ Конституционных норм различных стран, использование передового опыта.

Системный – каждая отрасль права представляет собой систему, и наука Конституционного права позволяет эту систему выявить, понять ее структуру, элементы, взаимосвязи.

Статистический – выявляет эффективность воздействия норм на общественные процессы (количественный фактор), обоснование системы мер по исправлению норм.

Конкретно-социологический – изучение определенной социальной или политической сферы реализации правовой нормы, условия ее реализации и применения.

## **Лекция №2 (2 часа) Тема: «Основы конституционной теории».**

### *1.2.1. Вопросы лекции:*

1. Понятие и сущность конституции.
2. Виды и функции конституции.
3. Черты и юридические свойства конституции.
4. Форма и структура конституции.
5. Конституционная ответственность

### *1.2.2.. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Понятие и сущность конституции*

Конституция - это основной юридический закон, правовыми средствами регулирующий жизнедеятельность общества и государства.

Конституция является важнейшим правовым и политическим документом государства. Конституция находится на вершине иерархии источников права и в этом качестве обладает в конкретном государстве наивысшей юридической силой. В то же время она представляет собой правовой фундамент для текущего законодательства. На ее положениях базируются нормативные акты различных отраслей права, прежде всего конституционного (государственного) права. Другими словами, в конституции мы можем обнаружить в большей или меньшей степени развития основополагающие начала каждой из отраслей права данной страны. Таким образом, конституция составляет ядро правовой системы страны.

Одновременно конституция содержит нормы, регулирующие фундаментальные вопросы конституционного (государственного) права как самостоятельной отрасли. Естественно, конституционная норма чаще всего не может содержать подробного описания механизма собственной реализации, так как это привело бы к бесконечному разбуханию конституционного текста. Нет ни одной конституции в современном мире, которая бы не нуждалась в развивающем ее положении законодательстве. В этой связи обычно издаются акты, специально регламентирующие осуществление конституционных предписаний.

Конституция занимает видное место как основной регулятор политических отношений, что привлекает к нему внимание различных политических группировок. Принятие или изменение конституции вызывает активизацию деятельности политиков и общественных организаций, часто перерастающую в острую политическую борьбу. В результате этого конституция отражает соотношение политических сил, выражающих интересы различных социальных общностей к моменту одобрения конституционного акта или внесения в него изменений. С течением времени соотношение политических сил может изменяться и, соответственно, повлечь за собой принятие новой конституции, внесение поправок в конституционный текст или коррективы в практику применения конституционных положений, когда записанные в тексте основного закона постановления не реализуются, а какие-либо неписанные нормы применяются на деле, по сути, в качестве конституционных. В связи с юридической и политической важностью конституции она чаще всего принимается и изменяется в соответствии с особой процедурой, преследующей целью обеспечить взвешенность принимаемых решений в ходе подготовки и одобрения конституционного текста, а также определенную стабильность. В отдельных случаях частая смена конституций служит показателем политической динамики, существенного и довольно быстрого изменения соотношения политических сил в стране.

#### *2. Виды и функции конституций*

Одним из критериев классификации конституций выступает соответствие имеющихся в них норм реалиям политической и социально-экономической практики. В соответствии с этим критерием конституции можно разделить на *реальные* и *фиктивные*. Конституция по закрепленным в ней нормам может быть прогрессивной, но реально не действовать, следовательно, быть фиктивной, и может быть реакционной, но соответствовать политической и социально-экономической практике, т. е. быть по своей сути реальной. Хотя бывает и наоборот. Вместе с тем необходимо иметь



в виду, что стопроцентно фиктивных или стопроцентно реальных конституций, как правило, не бывает. Обычно в целом фиктивная конституция может содержать отдельные реальные положения, а реальный основной закон - отдельные фиктивные положения.

По способу закрепления конституционных норм конституции можно разделить на *писаные* и *неписаные*. Подавляющее большинство современных конституций - писаные, т. е. конституционные нормы содержатся в специальных актах, одобренных решением государственного органа или всенародным голосованием. Имеются две разновидности писаных конституций -- *консолидированные*, т. е. представленные в виде одного акта, и *неконсолидированные*, т. е. состоящие из нескольких актов, причем они могут приниматься как одновременно, так и в разные годы с определенными интервалами.

Неконсолидированные конституции можно подразделить на две группы: а) конституции, состоящие из нескольких актов, из которых ни один не выделяется; б) конституции, в состав которых входят акт, так и называющийся -- "конституция", и ряд других актов, целиком или частично имеющих конституционное значение и примыкающих к центральному, основному акту.

Конституции подразделяются по способу принятия на *народные*, *октроированные* (дарованные) и *принятые чрезвычайными органами*. Народные конституции могут одобряться либо референдумом (Конституции Франции 1958 г., Казахстана 1995 г. и др.), либо специально созданным учредительным собранием (Конституции Италии 1947 г., Индии 1950 г., и др.), либо парламентом (конституции Японии 1947 г., Швеции 1974 г. и др.). В отдельных случаях принятие конституции учредительным собранием сопровождается утверждением референдумом (это Конституции Франции 1946 г., Испании 1978 г., Болгарии 1991 г. и др.). На референдум может выноситься и конституция, одобренная парламентом (например, так было в Болгарии в 1971 г.).

Октроирование конституции производится чаще всего монархом под давлением демократических сил. Из ныне действующих октроированными таким путем являются, например Основные законы Иордании, Катара, Непала, Малайзии и др. В качестве дарованных выступают и конституции ряда бывших колониально зависимых стран, переданные им бывшими метрополиями в ходе предоставления независимости.

По способу изменения конституции делятся на *жесткие* и *гибкие*. К жестким относятся такие конституции, порядок изменения которых усложнен по сравнению с порядком принятия и изменения обыкновенных законов. Требование подачи квалифицированного большинства голосов членов однопалатного парламента или каждой из палат в двухпалатном парламенте за поправку является одним из весьма распространенных признаков жесткости конституции. В некоторых странах процесс внесения в основной закон поправок осложняется требованием повторного их одобрения тем же составом парламента через определенный промежуток времени (примеры - Конституции Италии 1947 г. и Беларуси 1994 г.) либо вторичного принятия поправок новым составом парламента (в Бельгии, Швеции, Финляндии и др.). В ряде стран поправки к конституции должны быть одобрены референдумом (к примеру, в Швейцарии, Дании, Ирландии). В отдельных федерациях нужно согласие определенного большинства субъектов федерации на принятие поправки (так, в США одобренная 2/3 голосов в каждой из палат Конгресса или Конституционным конвентом поправка должна быть ратифицирована 3/4 штатов в лице легислатур или специально созданных конвентов).

В конституциях ряда стран содержатся статьи, запрещающие пересмотр определенных конституционных положений. Так, по конституциям Туркменистана 1992 г. и Франции 1958 г. республиканская форма правления не может быть объектом пересмотра, по Конституции Бразилии 1988 г. конституционные поправки не могут отменять федеративную форму государственного устройства, принцип разделения властей, личные права и гарантии, прямое, тайное, всеобщее и периодическое голосование. В некоторых конституциях устанавливается минимальный промежуток времени между двумя пересмотрами основного закона.

Довольно редко в настоящее время встречаются гибкие конституции, порядок изменения которых не отличается от процесса принятия или изменения обыкновенных законов. Гибкими являются, в частности, неписаная Конституция Великобритании и писаная Конституция Новой Зеландии 1986 г.

По сроку действия основного закона различаются *постоянные* и *временные* конституции. Как правило, принимаются постоянные конституции, срок действия которых не ограничен. В самих постоянных конституциях обычно об этом ничего не говорится, так как это предполагается само собой разумеющимся, хотя есть исключения. Например, Политическая конституция Мексики 1917 г. провозглашает, что она является Вечной и не теряет своей силы, даже если не соблюдалась вследствие восстания. Временные конституции ограничивают срок своего действия определенным периодом или наступлением некоторого события в государственной жизни (к примеру, Конституция Индонезии 1950 г., отмененная в 1959 г., Конституция Объединенной Арабской Республики 1958 г., прекратившая свое действие фактически в 1961 г., и др.).

**Функции конституции** — важнейшие направления конституционного воздействия на регулируемые отношения. Ф.к. раскрывают сущность, социальное назначение и служебную роль конституции, отражают специфику конституционных норм и институтов. Принято выделять юридическую, политическую и мировоззренческую (идеологическую) Ф.к. Юридическая функция заключается в том, что конституция представляет собой главный источник национальной правовой системы, нормативно-юридический акт, нормы которого обладают высшей юридической силой и лежат в основе всей системы правового регулирования. Эта функция характеризует собственно служебную роль конституции в национальной правовой системе. Как правовой акт особого свойства конституция выполняет следующие юридические функции: а) учредительную, которая выражается в признании и юридическом оформлении важнейших институтов общества, их узаконивании и придании им государственно-правовой формы (например, ст. 1—16 Конституции РФ); б) правонаделительную, связанную с закреплением в Основном законе конкретного перечня прав и обязанностей органов государственной власти и иных субъектов конституционного права (например, ст. 83—89, 101, 102, 103, 112—114, 125 Конституции РФ); в) охранительную, характеризующую направленность конституционных норм на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 3, 4, 9, 13, 15, 69, 133

Конституции РФ); г) целеполагающую, или ценностно-ориентационную, которая заключается в закреплении Основным законом стратегических целей и задач развития общества и государства. Конституция в этом смысле дает нормативный прогноз, отражает в своих нормах опережающее развитие общественных отношений.

Политическая, или социально-политическая, функция проявляется в том, что конституция есть политический документ (своего рода договор общественного согласия), оказывающий регулирующее воздействие на политический процесс и политические отношения. Выполнение конституцией этой функции возможно лишь в том случае, если учреждаемая ею система власти функционирует в демократическом политическом режиме. Политическая функция отражает роль конституции в закреплении и развитии основ государственной политики (идей, принципов, целей), в обеспечении взаимодействия политических институтов общества в процессе функционирования всей политической системы. В этом смысле конституция выполняет роль генеральной политической директивы.

Мировоззренческая (идеологическая) функция заключается в том, что конституция является элементом философии организации государственной власти, выражает особое мировоззрение: она провозглашает и защищает важнейшие ценности — права и свободы человека и гражданина, политический плюрализм, многообразие и равноправие форм собственности, ограничение власти правом и иные общепризнанные демократические ценности. Конституция в этом смысле представляет собой определенную идеологию — систему идей, воззрений на государственное и общественное устройство. Абсолютная деидеологизация конституции невозможна. В то же время ее чрезмерная идеологизация (как и всякого иного правового акта) ослабляет ее юридическую силу.

Кроме этих функций, конституция осуществляет также интеграционную функцию. Все современные конституции призваны противодействовать крайним формам политического радикализма, разъединяющего общество на противоборствующие силы; обеспечивать единство и неделимость государства, препятствовать его территориальному распаду.

### *3. Черты и юридические свойства конституции.*

Конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства, от всех других правовых актов традиционно отличают следующие черты:

- 1) особый субъект, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается;
- 2) учредительный, первичный характер конституционных установлений;
- 3) всеохватывающий характер конституционной регламентации, т.е. тех сфер общественных отношений, воздействие на которые она распространяет;
- 4) особые юридические свойства: верховенство, высшая юридическая сила, порядок принятия, внесения поправок, специфические формы охраны и др.

Конституцию отличают и особые юридические свойства.

Они производны от перечисленных выше сущностных черт конституции и выражаются:

- в верховенстве конституции;
- в ее высшей юридической силе;
- в ее роли как ядра правовой системы государства и системы права;
- в особой охране конституции;
- в особом порядке принятия и пересмотра конституции, внесения в нее поправок.

### *3.4. Форма и структура конституции.*

Форма конституции - это способ организации и выражения конституционных норм.

Прежде всего форма конституции определяется тем, что конституция может состоять из одного или нескольких нормативных актов. В последнем случае общим для актов, составляющих конституцию является то, что все они в равной мере обладают высшей юридической силой.

Единым и единственным конституционным актом является, например, Основной Закон Германии, Конституция Испании, Политическая конституция Мексики 1917 года, Конституция США 1787 года. Применительно к Германии, США и Мексики надо иметь в виду, что в силу их федеративного устройства конституции там имеются также у субъектов федерации, но на федеральном уровне указанные выше конституционные акты - единые и единственные.

Напротив, конституции Швеции и Великобритании состоят из нескольких нормативных актов (привести пример и их название). В Чехословакии конституция состояла из множества конституционных законов, из которых лишь только один назывался конституцией.

Если конституция есть единый писанный акт, регулирующий все основные вопросы конституционного характера, то ее можно определить как кодифицированную. Если те же вопросы регулируются несколькими писанными актами, то мы имеем дело с некодифицированной конституцией. Кодифицированные конституции в зависимости от степени кодификации можно подразделить на развернутые и неразвернутые. Примеры развернутых конституций дают греческая, португальская; неразвернутых - действующая французская, не говоря уже об американской. Развернутые конституции нередко содержат нормы, которые в других странах включены в текущее или органическое законодательство.

Встречаются конституции смешанного типа. Частично они писаны и включают парламентские законы и судебные решения, являющиеся обязательными прецедентами. Частично же состоят из обычаев и доктринальных толкований. Например, конституция Великобритании включает законы (статуты), как, например, Акт о Парламенте 1911 года, Акт о Палате общин (управлении делами) 1978 года, далее судебные прецеденты (так называемое общее право), но также обычаи, именуемые конституционными соглашениями, в которых содержатся конвенционные нормы. Британская конституция эволюционирует в направлении постепенной замены обычаев и судебных прецедентов законами, принимаемыми Парламентом.

Бывают и неписанные конституции, вообще незафиксированные в документах, они существуют обычно временно - после революции, переворотов и т.п., как, например, было в Румынии в первые месяцы после декабрьского восстания

1989 года. В это время, как правило, сохраняют свое действие прежние акты текущего законодательства, если они не противоречат сущности и целям нового режима.

**В преамбуле** обычно излагаются цели конституции, указываются исторические условия ее издания, иногда провозглашаются права и свободы или руководящие начала государственной политики. Эта часть конституции наиболее важна в политическом и идеологическом плане. Что же касается нормативной природы и юридической силы преамбул, то обычно признается, что положение преамбул правовыми нормами не являются, но имеют нормативное значение для толкования и применения остальных положений конституции.

**В основную часть** конституции входят нормы о правах и свободах, об основах общественного строя, о системе и статусе государственных органов, о государственной символике, о порядке изменения конституций. Нормы о статусе государственных органов обычно помещаются в соответствии с принципом разделения властей: чаще всего первоначально идут нормы о парламенте, затем - о главе государства и правительстве, далее следуют нормы о судебной власти и, наконец, об организации власти на местах. Но нередко встречается иной порядок - сначала - глава государства, а в конце - орган конституционной юстиции (Конституция Испании).

**В заключительных положениях** обычно содержатся нормы устанавливающие порядок вступления конституции в силу. Иногда, если это не урегулировано в основной части, здесь помещают нормы о порядке изменения конституции или государственных символов.

**Переходные положения** определяют сроки вступления в действие отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, порядок и сроки замены прежних конституционных институтов новыми. Иногда в переходных положениях устанавливаются сроки для издания законов, к которым отсылает конституция, либо вообще для приведения законодательства в соответствии с конституцией.

**Дополнительные положения** конституции также обычно оформляются иначе, чем основная часть, и содержат толковательные нормы, отдельные исключения из правил, установленных конституцией, регулирование отдельных частных вопросов.

**Приложения** к конституциям подчас имеют важное юридическое значение. Например, в некоторых приложениях к Конституции Индии 1950 года содержится разделение компетенции между Союзом и штатами.

Писанные некодифицированные конституции не имеют какой-либо системы изложения материала, и трудно обнаружить логику в их строении. Например, три акта, составляющие конституцию Швеции, регулируют лишь вопросы, указанные в их названиях, тогда как многие вопросы конституционного характера не получили в них своего регулирования.

#### **5. Конституционная ответственность.**

Будучи одним из видов юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает всеми общими признаками, которые выделяют юридическую ответственность среди других социальных явлений. Конституционно-правовая ответственность часто носит ярко выраженный политический характер и тесно соприкасается с политической ответственностью. Характерной для конституционно-правовой ответственности особенностью является то, что не существует единой процедурной формы ее применения. В качестве санкций конституционно-правовой ответственности являются: отмена или приостановление действия актов государственных органов или их отдельных положений, досрочное прекращение деятельности различных государственных органов и должностных лиц, ограничение или приостановление некоторых основных прав граждан, которые применяются в связи с отдельными противоправными действиями граждан (лица, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления), лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина или государственных наград. Основанием применения конституционно-правовой ответственности является действие или бездействие, которые причинили или могли причинить ущерб обществу или государству, независимо от того, были нарушены нормы конституционного права или нет. При этом предполагается, что в результате упомянутых действий или бездействия нанесен экономический ущерб, ущерб обороноспособности страны, его достоинству и авторитету, доверию народа к органам государственной власти и т.д.

### **Лекция №3 (2 часа) Тема: «Конституционное развитие России»**

#### **1.3.1. Вопросы лекции:**

1. Конституционное строительство в дореволюционной России.
2. Развитие советских конституций (1918-1978г.г.)
3. Конституционная реформа в России 1989-1993 г.г.
4. Особенности подготовки и принятия Конституции РФ 1993г.

#### **1.3.2. Краткое содержание вопросов:**

##### **1. Конституционное строительство в дореволюционной России.**

Конституционное развитие государства не следует связывать лишь с принятием и сменой формальных конституций, необходимо анализировать и учитывать становление (утверждение) конституционных идей и принципов, принятие актов конституционного характера высшими органами государственной власти и т. п. Исходя из этого, в истории российского конституционализма можно выделить *три периода*: 1) досоветский (до октября 1917 г.); 2) советский (с октября 1917 г. до второй половины 1980-х гг.); 3) постсоветский (современный).

Эти периоды, будучи достаточно продолжительными и неоднородными, делятся соответственно на ряд этапов (схема).



Самодержавие по своей сути отрицало конституционализм как связанность государственной власти правом. Те общественные отношения, которые сегодня называют конституционно-правовыми – в сфере организации и функционирования государственной власти, положения отдельных социальных групп населения, обязанностей подданных и т. д. – со времен Киевской Руси регулировались грамотами князей, их договорами, постановлениями земских соборов, императорскими указами и др.

В XIX в. развитие конституционной мысли в России шло по двум направлениям:

1) монархическое (правительственное) – М.М. Сперанский, Н.Н. Новосельцев, П.А. Вяземский, П.И. Шувалов, П.А. Валуев и др.;

2) дворянско-либеральное и буржуазно-либеральное (этап революционно-дворянского конституционализма) – А.В. Бердяев, П.В. Долгоруков, П.И. Пестель, Н.М. Муравьев, А.И. Герцен, Н.П. Огарев, Н.Г. Чернышевский и др.

Преобладающей на этом этапе была идея *конституционной монархии*, однако отдельные представители либерального направления уже выдвигали идею республиканского правления (П.И. Пестель в «Русской правде»); в одном из вариантов конституционного проекта Н.М. Муравьева в качестве формы территориального устройства для России предлагалась федерация.

Отправной точкой практической конституционализации и парламентаризации страны стали Высочайший Манифест Николая II от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» и Свод основных государственных законов 1906 г. («Учреждение Государственной думы», «Учреждение Государственного совета», «Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов» и др.). В России впервые провозглашались неотъемлемые гражданские права (неприкосновенность личности, свободы совести, слова, собраний, союзов и др.), вводились избирательные права, учреждались и формировались Государственная дума и Государственный совет. Подлинным парламентом эти органы не стали, однако четыре созыва Государственной думы при общем сроке легислатуры 20 лет – безусловно, значимый этап в становлении российского парламентаризма. В среде научной общест-

венности того времени сложилось мнение, что эти акты установили в России конституционный строй, который значительно ограничивал основы самодержавия.

В *феврале 1917 г.*, после того как Николай II и его брат Михаил отреклись от престола, монархия в России прекратила существование. Государственная дума сформировала Временное правительство, которое провозгласило Россию *республикой*. Дальнейшую судьбу государства должно было определить *Учредительное собрание*. Это был достаточно представительный, легитимный орган, выборы в него состоялись, оно было создано и приступило к работе, однако в *октябре 1917 г.*, после того как Учредительное собрание отказалось одобрить первые декреты советской власти, оно было распущено большевиками. Краткому этапу российского парламентаризма был положен конец.

## *2. Развитие советских конституций (1918-1978 г.г.)*

Начало формированию тоталитарного государственного права положили *первые акты (декреты) первого советского правительства*: декреты о власти, об учреждении Совета народных комиссаров, о мире, о земле, о национализации банков, о рабочем контроле на предприятиях, о запрещении контрреволюционных партий, Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа и др.

10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов принял *первую Конституцию РСФСР*, провозглашающую Россию республикой советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов (в противовес парламентской республике), закрепляющую единство законодательной и исполнительно-контрольной деятельности (вместо разделения власти), диктатуру пролетариата и беспощадное подавление эксплуататоров (политические и некоторые социально-экономические права предоставлялись только трудящимся), федеративное устройство государства на основе национально-территориального принципа, введение всеобщей трудовой повинности, провозглашающую в качестве основной цели победу социализма во всех странах.

В 1922 г. Россия фактически утратила государственный суверенитет, став частью Союза Советских Социалистических Республик (хотя де-юре у нее сохранялось право выхода из Союза). С этого времени конституционное развитие России представляло собой развитие ее как республики в составе СССР, а все последующие российские конституции были слепком с союзных конституций. Принятая в 1925 г. *вторая Конституция РСФСР* (вслед за Конституцией СССР 1924 г.) юридически закрепила новый статус России. В содержательном плане эта Конституция мало отличалась от предыдущей, хотя она отразила некоторое смягчение политической и экономической обстановки после окончания Гражданской войны.

*Третья Конституция РСФСР* (принята в 1937 г. на основе Конституции СССР 1936 г.) провозгласила полную победу социализма, впервые юридически (на уровне основного закона государства) закрепила руководящую роль коммунистической партии, несколько смягчила формулировки относительно обеспечения равноправия граждан.

В 1978 г., после принятия Конституции СССР 1977 г., принимается *четвертая Конституция РСФСР* (последняя российская Конституция советского периода). Конституция закрепляет построение в стране развитого социализма, перерастание диктатуры пролетариата в общенародную государственную власть, расширяет формулировки о правах и свободах человека и гражданина.

Все советские конституции не соответствовали традиционному пониманию конституционализма. Кроме того, они в значительной степени были фиктивными: даже привлекательные конституционные нормы (о личных и политических правах и свободах, народовластии, федерализме и др.) на практике не соблюдались, в стране существовал тоталитарный (позднее – авторитарный) режим с фактически безраздельным правлением партийно-государственной номенклатуры. Однако наука конституционного (государственного) права в этот период не находилась в полном застое, что предопределило достаточно быстрый переход к новой конституционной модели российской государственности.

## *3. Конституционная реформа в России 1989-1993 г.г.*

Становление подлинного конституционализма в России не следует связывать исключительно с принятием новой Конституции в 1993 г., этот процесс начался во второй половине 1980-х гг. – в рамках последней советской Конституции РСФСР 1978 г.

После 1985 г., когда в СССР началась так называемая «перестройка» всех сфер общественной жизни, Конституция 1978 г. многократно изменялась, в результате чего приобрела принципиально иные черты. Многие из тех конституционных положений оказались воспринятыми действующей Конституцией РФ. Именно на основе изменившейся Конституции и принятых в ее развитие положений законов начался переход от авторитарного к демократическому режиму.

Проявлялось это, в частности, в следующем:

- в России на конституционном уровне закреплялись отказ от социалистической модели развития, монополии коммунистической партии, признание политического плюрализма и многопартийности, разделения власти, частной собственности и свободы предпринимательства;
- произошли изменения в системе государственной власти: принципиально изменилась избирательная система, были учреждены пост Президента РФ, двухуровневый представительный и законодательный орган (Съезд народных депутатов РФ и постоянно действующий Верховный Совет РФ) и Конституционный Суд РФ;
- изменились внутрифедеративные отношения: все бывшие автономные республики и большинство автономных областей приобрели статус республик в составе РФ, повысился статус других субъектов федерации, в 1992 г. был заключен Федеративный договор, ставший составной частью Конституции;
- были значительно расширены права местного самоуправления;
- 22 ноября 1991 г. принята Декларация прав и свобод человека и гражданина, инкорпорируемая затем в Конституцию;
- после прекращения существования СССР в 1991 г. из Конституции РФ исключены нормы, ограничивающие государственный суверенитет России, и ее конституционное развитие с этого времени продолжается как развитие суве-



ренного государства (Декларация о государственном суверенитете была принята Съездом народных депутатов РСФСР еще 12 июня 1989 г., но в ней предусматривалось развитие России в составе обновленного СССР);

- изменилась государственная символика.

Поскольку противоречия в Конституции РФ 1978 г., несмотря на внесение в нее многочисленных поправок, сохранялись (прежде всего в нормах, регламентирующих систему государственной власти), вплотную встал вопрос о принятии новой Конституции России.

В 1990 г. I Съездом народных депутатов РСФСР было принято решение о разработке новой Конституции, создана Конституционная комиссия для подготовки проекта Основного Закона. В это время разрабатывалась масса альтернативных проектов, для обобщения всех предложений создано Конституционное совещание.

#### 4. Особенности подготовки и принятия Конституции РФ 1993г.

На 12 декабря 1993 г. были назначены референдум по проекту новой Конституции РФ и выборы депутатов Государственной Думы и Совета Федерации (правовой основой проведения указанных референдума и выборов явились соответствующие положения, утвержденные указами Президента РФ, так как в тот период в стране не функционировал парламент и вся полнота политической власти была временно сконцентрирована в руках главы государства. В соответствии с Указом Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе» было приостановлено действие ряда статей Конституции 1978 г., прекращена деятельность Съезда народных депутатов, Верховного Совета РФ и нижестоящих советов народных депутатов).

12 декабря 1993 г. впервые в истории России всенародным голосованием принимается новая Конституция (в конституционном референдуме приняло участие более 54 % граждан России, имеющих право на участие в референдуме, из них более 58 % проголосовали за принятие вынесенного на голосование проекта). Важно отметить, что на голосование был вынесен *согласованный* проект Основного Закона – Конституционное совещание рассмотрело и обобщило тысячи предложений от различных органов государственной власти, политических сил, регионов, граждан, ученых, отечественных и зарубежных экспертов. Текст действующей Конституции РФ является одним из лучших в мире.

Именно с принятия новой Конституции РФ начался новый этап в постсоветском развитии российского конституционализма, на основе Конституции 1993 г. формируются новые правовая система и конституционная модель государства. Этап этот будет весьма продолжительным, многие качественные нормы Конституции РФ пока не соблюдаются, требуется значительный период, чтобы общество научилось жить по Конституции.

### Лекция №4 (2 часа) Тема: «Конституция РФ 1993г.»

#### 1.4.1. Вопросы лекции:

1. Конституция 1993г.(структура и содержание)
  2. Конституционно-правовые нормы и институты.
  3. Система Конституции РФ 1993г.
  4. Место Конституции РФ 1993г. в системе других нормативно-правовых актов.
- 1.5. Охрана Конституции РФ 1993г.

#### 1.4.2. Краткое содержание вопросов:

##### 1. Конституция РФ 1993г (структура и содержание).

1. Структура и содержание Конституции РФ 1993г. Термин «конституция» (от лат. constitutio – установление) имеет многовековую историю, употреблялся он еще в Древней Греции и Древнем Риме. Однако в нынешнем понимании (т. е. в качестве основного закона государства) он стал применяться в Новое время, в эпоху буржуазных революций и соответствующих государственно-правовых преобразований. Вообще конституция – обязательный атрибут и важнейший институт демократии. Действующая Конституция РФ – конституция *референдарная*, она принята 12 декабря 1993 г. на всероссийском референдуме.

При всем многообразии подходов к *понятию конституции* (которое обусловлено различным пониманием предмета конституционного права) ее можно определить как *основной закон государства, обладающий высшей юридической силой, закрепляющий и регулирующий базовые общественные отношения в сфере правового статуса личности, институтов гражданского общества, организации государства и функционирования публичной власти*.

Именно с понятием конституции связана ее *сущность*: основной закон государства призван служить главным ограничителем для власти в ее отношениях с человеком и обществом.

Сущность Конституции проявляется через ее основные *юридические свойства*, т. е. характерные признаки, определяющие качественное своеобразие этого документа:

- выступает в качестве основного закона государства;
- обладает высшей юридической силой (юридическое верховенство);
- выполняет роль основы всей правовой системы страны;
- стабильна.

Иногда к свойствам (чертам) конституции относят и другие признаки – легитимность, преемственность, перспективность, реальность и др.

Конституция РФ (как и любого другого государства) является *Основным Законом* страны («законом законов»). Несмотря на то что в официальном названии и тексте этот термин отсутствует (в отличие, например, от Конституции РСФСР 1978 г., конституций некоторых республик – субъектов РФ или конституций ФРГ, Монголии, Гвинеи и других государств), это свойство вытекает из самой правовой природы и сущности конституции.

*Конституция РФ – ядро правовой системы государства, основа развития текущего (отраслевого) законодательства.* Помимо того что Конституция РФ закрепляет компетенцию различных органов публичной власти по нормотворчеству, определяет главные цели такого нормотворчества, сферы общественных отношений, которые должны быть урегулированы федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ и пр., она содержит и многие базовые положения для развития других отраслей права.

*Стабильность Конституции* проявляется в установлении особого порядка ее изменения (по сравнению с законами и иными правовыми актами). Как Основной Закон государства, ядро правовой системы Конституция РФ должна быть ограждена от частого и произвольного изменения в угоду различным политическим силам, сменяющим друг друга у власти в стране.

*Жесткость Конституции РФ* проявляется в *материальном и процессуальном аспектах*. Первый заключается в том, что, следуя мировой практике, Конституция РФ содержит так называемые «защищенные» положения, которые не могут быть изменены путем внесения поправок в конституционный текст. Это гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» и гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Положения данных глав могут быть изменены только путем принятия новой Конституции страны, т. е. законотворческая функция парламента в этом случае ограничена. Остальные главы Конституции (гл. 3–8) могут быть изменены Федеральным Собранием, однако по более сложной процедуре. В связи с изложенным следует различать понятия «*пересмотр Конституции*» (если речь идет о внесении изменений в «защищенные» главы) и «*внесение поправок к Конституции*» (если имеются в виду изменения гл. 3–8).

Второй, процедурный (процессуальный) аспект «жесткости» Конституции РФ заключается в установлении достаточно сложной *процедуры изменения Основного Закона*.

Конституция РФ – конституция *кодифицированная (консолидированная)*, т. е. представляет собой единый, достаточно лаконичный документ, содержащий принципиальные положения, закрепляющие и регулирующие различные аспекты общественных отношений. Этим она отличается от некодифицированных конституций некоторых государств, например, Великобритании, Израиля, состоящих из большого набора различных источников, в том числе и неписаных.

## *2. Конституционно-правовые нормы и институты.*

Конституционно-правовые нормы – это общеобязательное веление, выраженное в виде государственно-властного предписания и регулирующие общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

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

Наряду с общими признаками, присущими любой правовой норме (универсальный, неперсонифицированный характер, сознательно-волевой характер, формальная определенность, обеспеченность силой государственного принуждения и др.), конституционно-правовые нормы обладают рядом отличительных черт.

- В отличие от норм других отраслей права некоторые конституционно-правовые нормы носят *декларативный характер*, такие нормы не всегда могут породить конкретное правоотношение, лечь в основу правоприменительного решения; для конституционного права характерно наличие норм-принципов, норм-целей и т. п. Примерами таких норм являются положения преамбулы Конституции РФ, ст. 1 («Российская Федерация... есть демократическое..., правовое государство...»), ст. 2 («Человек, его права и свободы являются высшей ценностью...») и др. Однако сказанное не умаляет значимости рассматриваемых конституционно-правовых норм: будучи предписаниями общего характера, они имеют существенное значение не только в социальном, политическом, идеологическом, но и в юридическом плане (на эти нормы, в частности, регулярно ссылается в своих актах Конституционный Суд РФ). Кроме того, большинство конституционно-правовых норм (закрепляющих систему власти и статус органов публичной власти, основания приобретения российского гражданства, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами РФ и др.) носит все же конкретный, а не декларативный характер.

- Поскольку конституционное право – отрасль публичного права, большинство конституционно-правовых норм носит *императивный характер*, т. е. представляют собой правила, предписания, не допускающие каких-либо иных вариантов толкования или поведения, например: «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), «законы подлежат официальному опубликованию...» (ч. 3 ст. 15), «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление» (ч. 1 ст. 50), «одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд» (ч. 3 ст. 81).

- Конституционно-правовые нормы часто имеют *усеченную структуру*, для большинства норм конституционного права не характерно наличие санкций (часто норма состоит только из диспозиции): «Президент РФ обладает неприкосновенностью» (ст. 91 Конституции РФ), «Государственная Дума избирается сроком на четыре года» (ч. 1 ст. 96), «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 130) и др. В то же время некоторые конституционно-правовые нормы содержат и санкции – неблагоприятные последствия для субъектов конституционных правоотношений, не выполняющих соответствующие предписания (нормы об отрешении от должности Президента РФ или главы региона, о роспуске законодательного органа субъекта РФ, об отзыве депутата представительного органа власти и др.).

- Конституционно-правовые нормы (прежде всего нормы Конституции РФ) имеют *учредительный характер*, в том числе для других отраслей российского права. Именно на основе конституционно-правовых норм сформировано



развитое отраслевое законодательство РФ, конституционные предписания являются источником практически всех отраслей национальной системы права.

### 3. Система Конституции РФ 1993г.

Система Конституции РФ включает в себя *преамбулу* (содержащей декларативные, хотя и достаточно значимые положения) и два раздела. *Раздел 1* в содержательном плане является основным и включает девять глав. В *гл. 1 «Основы конституционного строя»* изложены принципиальные положения относительно основ государственного и общественного устройства современной России. *Гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина»* содержит характеристику различных аспектов конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации. В *гл. 3 «Федеративное устройство»* закреплены основные принципы российского федерализма. Три следующие главы (*гл. 4 «Президент РФ», гл. 5 «Федеральное Собрание», гл. 6 «Правительство РФ»*) закрепляют основы правового статуса соответствующих органов государственной власти федерального уровня. В *гл. 7 «Судебная власть»* изложены конституционные основы судебной системы и судебной власти Российской Федерации, а в *гл. 8 «Местное самоуправление»* – конституционные основы осуществления местного самоуправления в России. *Глава 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции»* содержит материальные и процессуальные нормы, определяющие порядок изменения Основного Закона.

### 4. Место Конституции РФ 1993г. в системе других нормативно-правовых актов РФ

Конституция РФ занимает важное, основа полагающее место в системе других нормативно-правовых актов РФ, т.к. обладает *высшей юридической силой* по отношению ко всем остальным правовым актам: ни один правовой акт, принимаемый в стране (федеральный закон, акт Президента РФ, Правительства РФ, акт регионального, муниципального или ведомственного правотворчества, договор, судебное решение и т. д.), не может противоречить Основному Закону, а в случае противоречия (юридических коллизий) приоритет имеют нормы Конституции. Верховенство Конституции РФ проявляется и по отношению к прежнему российскому законодательству: в соответствии с ч. 2 разд. 2 Конституции РФ законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции, применяются в части, ей не противоречащей. При этом для некоторых положений прежнего законодательства, в частности уголовно-процессуального, не соответствующих Основному Закону, установлен переходный период для приведения в соответствие с Конституцией РФ. О верховенстве Конституции РФ говорится непосредственно в конституционном тексте (ч. 2 ст. 4, ч. 1, 2 ст. 15). Обеспечение юридического верховенства Конституции РФ – задача всех без исключения государственных органов и должностных лиц, однако ведущее место в механизме охраны Конституции принадлежит специализированному органу конституционного контроля – Конституционному Суду РФ.

#### 3.5. Охрана Конституции РФ 1993г.

Особая охрана Конституции РФ проявляется в том, что ее охраняет вся система органов государственной власти. Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является ее гарантом. В своей присяге он обязуется соблюдать и защищать Конституцию (ст. 82). В случае противоречия Конституции Президент может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ, приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Конституционный Суд РФ рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов как федеральных органов государственной власти, так и субъектов Федерации. Акты и их отдельные положения признанные неконституционными утрачивают свою юридическую силу, а несоответствующие Конституции РФ международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

## Лекция №5 (2 часа) Тема: «Общая характеристика института конституционных основ общественного и государственного строя (основ конституционного строя)».

### 1.5.1. Вопросы лекции:

1. Понятие основ общественного и государственного строя, его соотношение с основами конституционного строя.
2. Особенности закрепления основ общественного и государственного строя в советских конституциях.
3. Содержание института основ конституционного строя, особенности его правового регулирования и место в системе отрасли конституционного права.

### 1.5.2. Краткое содержание вопросов:

#### 1. Понятие основ общественного и государственного строя, его соотношение с основами конституционного строя.

Конституционный строй – понятие комплексное, более широкое, чем государственный строй, но, в свою очередь, более конкретизированное и юридизированное по сравнению со строем общественным. В обобщенном плане определить его можно как *правопорядок, при котором соблюдается демократическая конституция государства*. Следует иметь в виду, что гл. 1 Конституции РФ закрепляет лишь *основы конституционного строя* России. Все грани конституционного строя государства (имущественные, земельные, экологические, административные, процессуальные, трудовые, уголовные, семейные и иные правоотношения) невозможно прописать ни в одном нормативном акте, в том числе и в основном законе страны. Детализация этих правоотношений осуществляется в специальных законах, в отраслевом законодательстве. Основы же вообще – это важнейшие, исходные начала, определяющие сущность того или иного явления. Таким образом, конституционный строй – это совокупность соответствующих общественных отношений, а его основы – базовые, системообразующие принципы, их регламентирующие. Эти принципы лежат в основе (или, напротив, находятся на вершине) всей пирамиды правовой системы государства, служат ориентиром для многоплановых правомерных связей в обществе.

#### 3.2. Особенности закрепления основ общественного и государственного строя в советских конституциях.

В отечественной науке конституционного (государственного) права и в законодательстве прежних лет использовались понятия «общественное устройство» и «общественный строй». Например, в Конституции СССР 1936г. глава первая называлась «Общественное устройство». В Конституции СССР 1977г. первый раздел именовался «Основы общественного строя и политики СССР». Категории «общественное устройство», «общественный строй» в условиях нашей страны несли более ориентированную целевую социальную нагрузку. Они корреспондировали политическому «портрету» общества как поделенного на слои (классы). На первом этапе социалистического строя одни слои (классы) по конституционным установлениям были, так сказать, «властеобразующими», другие, враждебные первым, отстранялись от участия во власти. Так, Конституция РСФСР 1918г., не оперируя категориями общественного строя и устройства, провозглашает, что «Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России» (ст.10). Конституции СССР 1936г. закрепляла в первых статьях, что политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся (ст.2-3). В Конституции СССР 1977г. говорилось об СССР как о социалистическом общенародном государстве, выражающем волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей (ст.1).

*3.3. Содержание института основ конституционного строя, особенности его правового регулирования и место в системе отрасли конституционного права.*

Незыблемость указанных принципов обеспечивает достаточно сложный порядок их изменения – гл. 1 Конституции РФ (равно как и гл. 2 и 9) является более «жесткой» по сравнению с другими главами и может быть изменена только в результате пересмотра Конституции. Таким образом, любое изменение в базовые конституционные положения может быть осуществлено только путем замены прежней Конституции новой (даже если изменения незначительны и новая Конституция во многом совпадает с прежней).

Кроме того, гл. 1 Конституции РФ обладает большей юридической силой по отношению к другим, в том числе и «защищенным» (гл. 2, 9), конституционным положениям. В соответствии с ч. 2 ст. 16 никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Глава 1 Конституции РФ нормативно не разделяет основы конституционного строя России на какие-либо виды. Тем не менее их можно объединить в определенные *группы*: закрепляющие организацию государства и государственной (публичной) власти, приоритет прав и свобод человека и гражданина, политические и экономические основы государства и общества.

## **Лекция №6 (2 часа). Тема: «Экономические и социальные основы конституционного строя»**

### *1.6.1. Вопросы лекции:*

1. Принципы построения экономической системы.

- a. единство экономического пространства;
  - b. свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств;
  - c. поддержка конкуренции;
  - d. свобода экономической деятельности;
  - e. равная защита всех форм собственности.
2. Использование и охрана земли и других природных ресурсов
3. Социальное государство.

### *1.6.2. Краткое содержание вопросов*

#### *1. Принципы построения экономической системы.*

В подходе к государственному регулированию экономической деятельностью в России в 1990-х гг. произошли принципиальные изменения: государство сегодня не учреждает экономический строй и не осуществляет детальную регламентацию всех сторон экономической деятельности, а лишь обеспечивает правовыми средствами функционирование рыночной экономики. Именно такой подход закреплен в российском Основном Законе.

К конституционным принципам рыночной экономики в России можно отнести (ст. 8, 9 Конституции РФ): единство экономического пространства; свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; свободу экономической деятельности и государственную поддержку конкуренции; многообразие и равенство форм собственности.

Указанным конституционным положениям корреспондируют нормы ст. 71 и 72 Конституции РФ, в соответствии с которыми установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, гражданское, земельное и природоохранное законодательство, установление налоговой системы и общих принципов налогообложения и сборов в России отнесено либо к исключительному ведению Российской Федерации, либо к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (при безусловном приоритете федеральных норм). Таким образом, ни в одной составной части России не может осуществляться собственное, отличное от общегосударственных подходов, правовое регулирование отмеченных важных принципов экономической системы.

Базовые принципы рыночной экономики, закрепленные в гл. 1 Конституции РФ, развиваются в других конституционных положениях. Так, в развитие нормы о *поддержке конкуренции* (ч. 1 ст. 8) ч. 2 ст. 34 Конституции запрещает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Одним из первых рыночных российских законов был Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Отношения *собственности* – отношения гражданско-правовые, хотя институт права собственности, вне всякого сомнения, является комплексным, межотраслевым. Здесь можно выделить, помимо собственно правового, философ-

ский, экономический, социальный, этический, нравственный, психологический и иные аспекты. Именно собственность определяет политическую, экономическую, социальную системы, духовную сферу жизни общества. Существуют вполне обоснованные взгляды на право собственности как на политическое право. Именно поэтому как принципиально важные (а во многом – революционные) следует рассматривать положения ч. 2 ст. 8 Конституции РФ о признании и равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Принцип *неприкосновенности собственности* в Российской Федерации нельзя трактовать как абсолютный: право собственности (и частной, и публичной) в любом современном цивилизованном государстве уже не рассматривается как «священное и неприкосновенное», как и всякое право, оно может быть ограничено. Однако в соответствии с ч. 3 ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть осуществлено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Это положение требует разъяснения.

#### *2. Использование и охрана земли и других природных ресурсов*

В Конституции установлено (ст.9), что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Они используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В Конституции предусмотрено (ст.36), что в частной собственности вправе иметь землю граждане и их объединения. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

#### *3.3. Социальное государство.*

Идеология социального государства официально сформулирована в Конституции РФ (глава 1, статья 7):

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Глава 2 добавляет к перечню «гарантий социальной защиты» право на труд, на отдых, обещает государственную защиту семьи, социальное обеспечение по возрасту (а также в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей), право на жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду и образование.

Социальное же правовое государство стремится к созданию равных возможностей для всех членов общества, исключению регулирования общественных отношений с помощью привилегий, выступает гарантом и защитником прав, свобод и интересов не какой-то одной или нескольких социальных групп, а всех граждан, всего общества. Именно такой подход в социальной политике государства создает условия, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека, гарантируют удовлетворение социально-экономических потребностей, получение необходимых социальных благ.

Основные направления социальной политики Российской Федерации как социального правового государства конкретизированы в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ: охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, пенсионного обеспечения, пособий и иных гарантий социальной защиты. Детализация этих направлений осуществляется в отраслевом законодательстве: гражданском, семейном, жилищном, трудовом, пенсионном, социальном и др. Непосредственная связь указанных положений и с социально-экономическими и культурными правами человека в Российской Федерации. Вместе с тем Конституция РФ исходит из того, что обеспечение достойной жизни и свободного развития человека должно быть делом его ума, рук, инициативы и предприимчивости, а суть социальной правовой государственности состоит в том, чтобы создать для этого необходимые условия.

### **Лекция №7 (2 часа). Тема: «Политические и духовные основы конституционного строя»**

#### *1.7.1. Вопросы лекции:*

1. Идеологическое многообразие.
2. Политический плюрализм.
3. Светское государство

#### *1.7.2. Краткое содержание вопросов:*

##### *1. Идеологическое многообразие*

Чрезмерное вмешательство государства недопустимо не только в сферу экономики, но и в сферу идеологии и политики. Конституция РФ не закрепляет политическую систему общества, исходя из того, что эта система в конечном счете создается инициативой свободных личностей. В качестве одной из основ конституционного строя ст. 13 Конституции РФ закрепляет *идеологическое и политическое многообразие* (плюрализм). Данные положения непосредственно связаны с такими конституционными правами и свободами, как свобода совести и вероисповедания, свобода выражения мнений и убеждений, свобода мысли и слова, свобода информации, свобода творчества, право на объединение, свобода собраний, митингов и демонстраций и др. В России никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Недопустимо идеологическое преследование официально не одобряемых направлений в науке, искусстве, религиозной деятельности и т. п.

На идеологическом многообразии основывается многообразие политическое, проявляющееся в наличии разнообразных направлений практической политической деятельности. Важнейшая роль в этой деятельности принадлежит политическим партиям и иным общественным объединениям, преследующим те или иные политические цели. Статус различных видов *общественных объединений* (общественных организаций, общественных движений, общественных фондов, общественных учреждений, органов общественной самодеятельности, профсоюзов, религиозных организаций и др.) закреплён в Федеральном законе от 19.05.95 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» с изм. и доп., а также в других законах и иных правовых актах.

В ряду общественных объединений особое место принадлежит политическим партиям. Если общественная организация (или объединение) может быть создана для реализации любых некоммерческих целей, то политической партией организация, не преследующая политических целей, быть не может. Конституция РФ конкретно о политических партиях практически не говорит ничего, подробное же регулирование статуса этого вида общественных объединений осуществляется Федеральным законом от 11.07.01 № 95-ФЗ «О политических партиях» с изм. и доп. Конституция РФ и действующее законодательство формально-юридически закрепляют в России многопартийную систему (именно *многопартийность* является внешним выражением политического плюрализма).

### 2. Политический плюрализм.

Закрепляя равенство политических партий и общественных объединений перед законом, ч. 5 ст. 13 Конституции РФ определяет *пределы идеологического и политического плюрализма*. Демократическое государство не должно допускать деятельность политизированных институтов гражданского общества, стремящихся изменить основы конституционного строя неконституционным, насильственным путем. Правовая государственность несовместима с распространением в обществе фашистской, расистской, антисемитской, антиисламской и иных подобных идеологий. Поэтому в России установлен ряд запретов на создание и деятельность таких общественных объединений, цели или действия которых направлены на: насильственное изменение основ конституционного строя; нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности государства; создание вооружённых формирований; разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

### 3.3. Светское государство

Ст. 14 Конституции РФ провозглашает Россию *светским государством*. Несмотря на особую, традиционно сильную роль Русской православной церкви в жизни российского общества, Конституция РФ устанавливает, что никакая религия в нашей стране не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а все религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Конституция РФ прямо не устанавливает отделение школы от церкви, однако этот признак светского характера российского государства закреплён в отраслевом законодательстве, в частности в Законе РФ от 10.07.92 № 3266-1 «Об образовании» с изм. и доп. и Федеральном законе от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» с изм. и доп. В России нормативно закреплён принцип светского характера образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; религиозным организациям допустимо обучать детей религии в таких учреждениях только вне рамок образовательной программы по просьбе родителей или лиц, их замещающих, с согласия детей и по согласованию с соответствующим органом местного самоуправления.

## Лекция №8 (4 часа) Тема: «Конституционные характеристики Российского государства»

### 1.8.1. Вопросы лекции:

1. Демократическое государство
2. Федеративное государство.
3. Правовое государство.
4. Республиканская форма правления.
5. Суверенное государство.

### 1.8.2. Краткое содержание вопросов:

#### 1. Демократическое государство

Основные конституционные характеристики российского государства содержатся в ст. 1, 7 и 14 Конституции РФ. В соответствии с ними Российская Федерация – это демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления, а также социальное и светское государство. Все эти характеристики тесно связаны между собой, равно как и с другими основами конституционного строя.

Провозглашение России *демократическим государством* является принципиально важным для страны с сильной авторитарной традицией. Демократический характер государства (от греч. *demos* и *kratos* – власть народа) означает, что:

- во-первых, единственным источником власти в стране (и носителем суверенитета) является многонациональный народ России;
- во-вторых, власть в стране осуществляется в соответствии с волей большинства при соблюдении и охране прав меньшинства;
- в-третьих, власть в России формируется и осуществляется в соответствии с демократическими процедурами, прежде всего посредством свободных выборов и референдума.

Все это призвано обеспечить признание и реальное осуществление прав и свобод человека в стране на уровне международных требований.



Народовластие в Российской Федерации может осуществляться в двух основных формах: *непосредственной* и *опосредованной*. К первой, так называемой прямой, непосредственной, демократии относятся:

- прямые выборы;
- референдум;
- отзыв депутата представительного органа власти и выборного должностного лица (на федеральном уровне не предусмотрен);
- народная законодательная (правотворческая) инициатива (возможна только на региональном и местном уровнях);
- формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (сход граждан, собрания и конференции граждан, публичные слушания и т. д.) и др.

Опосредованная форма народовластия (представительная демократия) связана с осуществлением власти через избранных представителей, органы государственной власти и органы местного самоуправления (в том числе и единоличные).

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Здесь необходимо иметь в виду, что, во-первых, установлены иерархия форм непосредственной демократии, их деление на высшие и иные, а во-вторых, нет градации внутри высших форм народовластия: референдум и свободные выборы являются в одинаковой степени высшими формами осуществления власти народом.

## 2. Федеративное государство

Статья 1 Конституции РФ провозглашает Россию *федеративным государством*. Это означает, что из двух форм территориального устройства – унитарной и федеративной – Россией избрана последняя. Принципы федеративного устройства конкретизируются в некоторых других статьях гл. 1 (ст. 4, 5, 6, 11), а также в гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ.

### 3.3. Правовое государство

По поводу провозглашения Российской Федерации *правовым государством* в ст. 1 Конституции РФ некоторые ученые и практические деятели считают, что такому утверждению место, скорее, в преамбуле Основного Закона (т. е. это пока не данность, а лишь цель, к которой стремится Россия). Конечно, современную Россию правовым государством считать нельзя. Вместе с тем после принятия Конституции 1993 г. в нашей стране сложилась принципиально иная правовая ситуация, позволяющая предполагать, что возврата к прежнему, антиправовому, тоталитарному, режиму уже не произойдет. Конституция РФ полностью соответствует характеристикам конституции правового государства, поскольку:

- признает основные неотчуждаемые права и свободы человека в качестве высшей ценности и закрепляет систему их гарантий на уровне международных стандартов;
- закрепляет господство права в жизни общества и государства, верховенство Конституции и правовых законов (и, соответственно, запрет неправовых законов), связанность государства правом;
- устанавливает правовые принципы и формы осуществления власти, систему разделения власти («по горизонтали» и «по вертикали») и взаимодействия различных ветвей и уровней власти.

Формирование правового государства – сложный и длительный процесс. Страна должна «дорости» до своей Конституции, преодолев стереотипы правового нигилизма, повысив правовую культуру граждан и властных институтов всех уровней, сформировав гражданское общество. Исходя из этого, закрепление принципа правовой государственности в основном конституционном тексте (т. е. в качестве нормы прямого действия) представляется обоснованным. Это следует рассматривать незыблемой основой и важной гарантией поступательного движения России к правовому государству.

### 3.4. Республиканская форма правления.

Закрепление в ст. 1 Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя *республиканской формы правления* означает, что:

- во-первых, государственная власть в России осуществляется только выборными органами (либо органами и должностными лицами, получающими властные полномочия от тех или иных выборных органов), глава государства получает власть от народа, избирателей, а не по наследству;
- во-вторых, переход к другой – монархической – форме правления возможен только путем принятия новой конституции страны, посягательство на республиканскую форму правления является антиконституционным и преследуется по закону;
- в-третьих, монархическая форма правления не может закрепляться (и даже упоминаться) ни в одном из субъектов РФ.

Конституция РФ не дает конкретного, нормативно выраженного ответа на вопрос о разновидности республиканской формы правления в России. Российскую Федерацию часто называют президентской (или даже суперпрезидентской) республикой. Однако анализ конституционных норм, закрепляющих статус различных органов государственной власти (см. гл. 4–7 Конституции РФ), их взаимодействие между собой, позволяет сделать вывод, что, несмотря на особое положение Президента РФ в системе органов государственной власти, Основным Законом в России закреплена *полупрезидентская (смешанная) республика*. Именно такая смешанная форма республики является преобладающей формой правления в современном мире. Смешанная форма правления закреплена и для субъектов РФ Федеральным законом 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

### 3.5. Суверенное государство.

В дополнение к характеристикам, данным в ст. 1 Конституции РФ, ст. 7 провозглашает Россию *социальным государством*. В отличие от конституций ряда зарубежных государств (ФРГ, Франции, Турции, Испании и др.), в которых

термин «социальное государство» закреплён достаточно давно, в российской Конституции это понятие употреблено впервые. Понятия социальной государственности и правовой государственности не могут противопоставляться, подлинное социальное государство может быть только правовым. Более того, социальное государство без правовой составляющей допускает в том числе и произвольное перераспределение национального богатства в пользу социально слабых, уравниловку, обширную систему льгот и привилегий. Это ведет к порождению иждивенческой идеологии населения, потере жизнедеятельной инициативы людей, возложению на государство обязанностей, которые надлежащим образом выполнить весьма сложно (прежде всего в силу неблагоприятной экономической ситуации).

С рассмотренными характеристиками российского государства непосредственно связаны и *конституционные принципы функционирования (осуществления) публичной власти*: единство и разделение власти, источник власти, формы осуществления власти, признание местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня публичной власти и др.

## **Лекция №9. (2 часа) . Тема: «Общая характеристика института конституционно-правовых основ положения человека и гражданина, его конституционный статус.**

### **1.9.1. Вопросы лекции:**

1. Понятие основ правового положения граждан.
2. Особенности и место института основ правового положения человека и гражданина в системе отрасли конституционного права.
3. Основные принципы правового положения человека и гражданина, содержание его конституционного статуса.
4. Система и классификация основных прав и обязанностей человека и гражданина.

### **1.9.2. Краткое содержание вопросов:**

#### **1. Понятие основ правового положения граждан.**

Важное место в системе отрасли государственного права занимает институт, нормы которого закрепляют основы правового положения (статуса) личности. Конституционное воплощение этот институт получил в гл.2 действующей Конституции “Права и свободы человека и гражданина”. В её нормах конкретизирована одна из важнейших основ конституционного строя России, провозглашенная в ст.2 Конституции и устанавливающая, что “человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства”. Кроме Конституции нормы данного института выражены в широкой системе законодательных актов, в которых раскрываются содержание и порядок реализации закрепленных Конституцией прав и свобод. К таким актам относятся Законы “О гражданстве Российской Федерации” от 28 ноября 1991 года, “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” от 25 июня 1993 года, “О свободе вероисповеданий” от 25 октября 1990 года и другие.

Во всех сферах отношений, регулируемых правом, человек и гражданин выступает как субъект соответствующих прав, свобод и обязанностей, которые установлены нормами конкретной отрасли права. Всеми отраслями права предусмотрены и условия его участия в качестве субъекта в данном виде правоотношений, реализации своей правоспособности.

Иначе говоря, **правовое положение (статус) человека и гражданина в полном объеме характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права.**

#### **2. Особенности и место института основ правового положения человека и гражданина в системе отрасли конституционного права.**

Государственное право выполняет особую роль в закреплении правового положения человека и гражданина.

Каждая из других отраслей права закрепляет совокупность прав и обязанностей в определенной сфере общественных отношений: имущественных, семейных, трудовых и т. д.

К предмету же государственного права в данной области относится закрепление основ правового статуса личности. Это прямо выражено в ст. 64 - заключительной статье гл.2 Конституции: положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации.

Понятие “основы” отражают прежде всего систему взаимоотношений государства и личности и включает в себя следующие элементы

1) правовые установления, связанные с принадлежностью к гражданству и регулированием отношений по поводу гражданства. Гражданство - один из главных элементов правового статуса личности, определяющий её взаимоотношения с государством, то общее условие, которое необходимо для распространения на неё всего объема прав, свобод и обязанностей, установленных для граждан, а также для защиты лица государством, где бы оно не находилось. Обладание гражданством является всеобщим универсальным условием полной правосубъектности лица.

2) юридически закрепленные общие принципы статуса личности, которые проявляются во всех сферах реализации её правоспособности, независимо от того, какой отраслью права регулируется данное общественное отношение. Речь идет о таких принципах правового статуса как равенство прав и свобод человека и гражданина, обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы, их гарантированность, приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации и др.

3) основные права, свободы и обязанности, т.е. те, которые неотделимы от человека и гражданина, принадлежат всякому лицу как субъекту права независимо от реализации им своей правоспособности, составляют неотъемлемую её черту.



Институт, устанавливающий основы правового статуса личности, занимает важное место в системе государственного права РФ, непосредственно следуя за институтом, закрепляющим основы конституционного строя РФ. Такая последовательность закономерна. Именно основы конституционного строя определяют те начала устройства общества, от которых производно правовое положение человека и гражданина.

Статья 2 Конституции РФ раскрывает важнейшую сторону характеристики России как правового государства: *высшей ценностью* провозглашаются человек, его права и свободы. Все остальные общественные ценности (в том числе обязанности человека) такой конституционной оценки не получили, следовательно, располагаются по отношению к ней на более низкой ступени и не могут ей противоречить. Данное положение является принципиальной новеллой российского конституционализма: ранее приоритет всегда имели государственные интересы (отождествляемые с общественными).

3. *Основные принципы правового положения человека и гражданина, содержание его конституционного статуса.*

Признание прав и свобод человека высшей ценностью означает, что в случае коллизии прав человека и других конституционно защищаемых ценностей, в том числе и тех, которые относятся к иным основам конституционного строя, приоритет следует отдавать правам человека. Глава 2 Конституции РФ, содержащая открытый перечень прав и свобод человека и гражданина, как и гл. 1 и 9, является, как отмечалось, «защищенной», «более жесткой» и не может быть изменена Федеральным Собранием РФ.

Важным является то, что основные права и свободы человека и гражданина рассматриваются как *естественные*, принадлежащие каждому от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ), т. е. они существуют объективно, а не по воле законодателя, являются не октроированными, не дарованными государством (государство должно их не устанавливать, а лишь признавать, соблюдать и защищать как уже существующие), а дозаконотворческими и внезаконотворческими.

Естественный характер основных прав и свобод означает также, что они не могут быть не только приобретены, но и переданы кому-либо, т. е. являются *неотчуждаемыми* (и даже отказ от них является ничтожным). Государство не может обладать полномочиями, приобретенными за счет основных прав и свобод человека.

Характеризуя конституционно-правовой статус личности, важно иметь в виду следующее. Если *правовой статус* – это совокупность прав, обязанностей, гарантий и ответственности соответствующего субъекта правоотношений, то *конституционно-правовой статус личности* – это совокупность лишь основных (конституционных) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; нормы конституционного права устанавливают *основы правового статуса личности*.

Конституционные права и свободы человека и гражданина имеют следующие особенности:

- они являются исходным пунктом для установления других прав, свобод и законных интересов в отраслевом (специальном) законодательстве;
- для них характерна высокая степень обобщения и распространения;
- в основе их возникновения лежат не конкретные юридические факты, а само существование (рождение) человека, состояние его в гражданстве Российской Федерации;
- они обеспечиваются повышенной правовой охраной.

4. *Система и классификация основных прав и обязанностей человека и гражданина.*

Конституция РФ нормативно не разделяет права и свободы человека и гражданина на какие-либо группы, однако на основе теоретического анализа широкого спектра конституционных и международных норм основополагающий конституционно-правовой институт прав и свобод может быть подвергнут классификации.

Самое общее деление прав и свобод – деление их на *права человека* и *права гражданина* – связано с дуализмом гражданского и политического общества. Как член гражданского общества человек имеет равные права со всеми другими, но как член политически организованного общества он имеет равные права только лишь с теми, кто, как и он, принадлежит к данному государству; у него больше прав и обязанностей в своей стране, чем у тех, кто к данному государству не принадлежит.

Понятия *право* и *свобода* – в значительной степени равнозначны (зачастую их отождествляют, а в некоторых отраслях права о свободах не говорится вообще). Но между ними есть и различие. «Свобода» – понятие более общее, чем «право», нередко под «свободой» понимается группа прав (в частности, политических).

Иногда права и свободы подразделяют на *индивидуальные* и *коллективные* (солидаристские). Большинство индивидуальных прав и свобод человека и гражданина могут осуществляться и коллективно, тогда как коллективные права и свободы индивидуально осуществлены быть не могут. К коллективным, в частности, относятся право на объединение (ст. 30 Конституции РФ), свобода собраний, митингов, демонстраций, шествий (ст. 31), право на забастовку (ч. 4 ст. 37), права коренных малочисленных народов и национальных меньшинств (ст. 69 Конституции, Федеральный закон от 30.04.99 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»), право петиции, право на гражданское неповиновение и др.

Права и свободы можно разделить на *основные* и *дополнительные* (посредством которых реализуются основные). Так, право граждан РФ на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) реализуется в том числе и через право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в отправлении правосудия, поступать на государственную службу (ч. 2, 4, 5 ст. 32); право на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23) конкретизируется в праве каждого на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23); свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27) подкрепляется правом каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации и правом граждан РФ беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27).

Выделяют *абсолютные* права и свободы (т. е. те, которые ни при каких условиях не могут быть ограничены) и права и свободы, *подлежащие законодательному ограничению*. К первым относятся право на жизнь, достоинство личности, право на жилище, на судебную защиту, свобода совести, свобода предпринимательской деятельности, неприкосновенность частной жизни и др. (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ). Ко вторым – свобода печати, свобода передвижения, право собственности, тайна переписки и др.

Наиболее разработанной и традиционной является классификация прав и свобод человека и гражданина по сферам проявления этих прав и свобод. Именно эта классификация нормативно оформлена в многочисленных международных правовых актах, таких как Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Устав Совета Европы (Россия вступила в Совет Европы в 1996 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г.) и др. По указанному критерию права и свободы человека и гражданина объединяют в три группы:

- *личные (гражданские) права и свободы* – это те права и свободы, которые составляют первооснову конституционно-правового статуса личности, обеспечивают конституционную защиту всех сфер частной жизни человека (круг интересов и потребностей, мысли, суждения, записи, дневники, социальные связи, интимные стороны жизни и т. п.) от непомерного и неправомерного вмешательства государства и других лиц. Большинство из этих прав и свобод носит естественный и абсолютный характер и предоставляется всем членам российского общества независимо от наличия или отсутствия гражданства РФ;

- *политические права и свободы* – это права и свободы, обеспечивающие участие личности (как индивидуально, так и совместно с другими лицами) в жизни общества и государства, в том числе в формировании и осуществлении публичной власти. В отличие от личных прав многие политические права и свободы принадлежат только гражданам Российской Федерации (но не все: например, свобода массовой информации, право на объединение гарантируются каждому человеку независимо от гражданства РФ);

- *экономические, социальные и культурные права и свободы* – это права и свободы, обеспечивающие реализацию и защиту жизненных потребностей человека в экономической, социальной и культурной сферах. Права и свободы этой группы, как и личные права и свободы, не зависят от гражданства и принадлежат каждому человеку. Многие права данной группы детализируются в отраслевом законодательстве: трудовом, пенсионном, семейном, жилищном и др.

Составной частью правового статуса того или иного субъекта правоотношений наряду с *правами* являются *обязанности* этого субъекта, равно как и *гарантии* его прав и *ответственность*.

Конституция РФ 1993 г., в отличие от предыдущих российских конституций и основных законов некоторых иностранных государств, не содержит специальной главы, посвященной обязанностям человека и гражданина. Вместе с тем такие обязанности в конституционном тексте содержатся главным образом в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», что подчеркивает неразрывное единство двух составных частей конституционно-правового статуса личности в России – конституционных (основных) прав и свобод и конституционных обязанностей.

Конституция РФ говорит, в частности, о следующих *обязанностях человека и гражданина*, конкретизированных и детализированных в отраслевом законодательстве:

- 1) соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15);
- 2) уважать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17);
- 3) обязанность родителей заботиться о детях, их воспитании и обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о своих нетрудоспособных родителях (ч. 2, 3 ст. 38 Конституции РФ, Семейный кодекс РФ);
- 4) обязанность каждого получить основное общее образование и обязанность родителей или лиц, их заменяющих (усыновителей, опекунов, попечителей), обеспечить получение детьми образования данного уровня (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ, Закон РФ «Об образовании»);
- 5) заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и др.);
- 6) платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ, Налоговый кодекс РФ);
- 7) сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24.04.1995 № 55-ФЗ «О животном мире», Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» и др.);
- 8) обязанность граждан Российской Федерации защищать Отечество (ч. 1 ст. 59 Конституции РФ, Федеральные законы от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон от 25.07.2002 «Об альтернативной гражданской службе».

Характеризуя обязанности как составляющую конституционно-правового статуса личности, следует иметь в виду, что:

- во-первых, обязанности, в отличие от большинства прав и свобод, носят *позитивный характер*, т. е. устанавливаются нормативно (законами), тогда как права человека по отношению к государству имеют преимущественно естественный, внезаконотворческий характер. Таким образом, никаких «естественных», дозаконотворческих и внезаконотворческих обязанностей у человека по отношению к государству нет;

- во-вторых, Конституция РФ исходит из принципа единства не только прав и свобод, но и обязанностей граждан Российской Федерации (ч. 2 ст. 6), следовательно, ни один гражданин России не может и не должен произвольно уклоняться или освобождаться от выполнения той или иной конституционной обязанности, которая, в отличие от права, являющегося мерой *возможного* поведения управомоченного лица, есть мера *должного, необходимого* поведения

обязанного лица. Освобождение от той или иной обязанности, как и ее установление, может иметь место только на основании закона;

– в-третьих, как и некоторые права и свободы, отдельные обязанности могут быть возложены не на любого человека, проживающего в России (например, обязанность платить налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду и др.), а только на граждан Российской Федерации (в частности, обязанность по защите Отечества).

## **Лекция №10 (4 часа). Тема: «Гражданство РФ»**

### *1.10.1. Вопросы лекции:*

1. Понятие и принципы гражданства РФ
2. Основание приобретения гражданства.
3. Основание прекращения гражданства.
4. Государственные органы по делам гражданства, порядок решения ими вопросов гражданства.

### *1.10.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Понятие и принципы гражданства РФ*

1. Гражданство – это устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Конституция РФ закрепляет лишь базовые принципы института гражданства (в том числе в гл. 1 «Основы конституционного строя»), детальная же регламентация этого конституционно-правового института закреплена в Федеральном законе от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» с изм. и доп. (далее – Закон о гражданстве), принятому взамен одноименного Закона РФ от 28.11.1991 № 1948-1. Основные новеллы нового закона сводятся к большей жесткости его норм по вопросам приобретения российского гражданства по сравнению с правилами, предусматривавшимися прежним законом, однако 11 ноября 2003 г. в Закон о гражданстве был внесен ряд изменений и дополнений, облегчающих процедуру приобретения российского гражданства для некоторых категорий заявителей, прежде всего соотечественников из государств СНГ.

Для лиц, уже имеющих гражданство Российской Федерации на 1 июля 2002 г. (день вступления закона в силу), не требуется никакой перерегистрации или переоформления гражданства.

Конституция РФ и Закон о гражданстве закрепляют следующие *принципы гражданства* Российской Федерации:

- *Единство гражданства.* В соответствии с этим принципом республики – субъекты РФ не могут устанавливать собственное гражданство, предусматривающее изъятия из общего, единого статуса гражданина Российской Федерации

- *Равенство гражданства* независимо от оснований приобретения гражданства, а также от пола, национальности, возраста, социального происхождения и положения и т. п.

- *Сохранение гражданства при проживании гражданина России за ее пределами.* Не существует каких-либо сроков, по истечении которых в случае проживания россиянина в другом государстве он утрачивал бы гражданство Российской Федерации.

- *Невозможность лишения гражданина Российской Федерации гражданства или права изменить его.*
- *Невозможность высылки российского гражданина за пределы России или выдачи иностранному государству (экстрадиции).* Гражданин России не может быть выслан из страны, равно как и иметь препятствия для возвращения на Родину (при этом данный принцип не ограничивает полномочия органов государственной власти РФ по выдворению за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства по предусмотренным законом основаниям).

#### *2. Основание приобретения гражданства.*

В соответствии с гл. 2 Закона о гражданстве гражданство Российской Федерации может быть приобретено по следующим основаниям:

- по рождению (филиация);
- в результате приема в гражданство (натурализация);
- в результате восстановления в гражданстве (реинтеграция);
- по иным основаниям (например: в результате выбора гражданства (оптация), либо трансферт).

При приобретении гражданства *по рождению* в государствах мира применяются два основных принципа: принцип «*права крови*», в соответствии с которым гражданство ребенка определяется гражданством родителей независимо от места рождения, и принцип «*права почвы*», согласно которому гражданство ребенка, напротив, определяется по месту рождения, территории государства, на которой он родился, независимо от гражданства родителей. Применение в том или ином государстве первого или второго принципа в качестве преобладающего обуславливается рядом факторов (традицией, количеством и плотностью населения, демографической политикой и др.) и не исключает их сочетания.

В Российской Федерации при определении гражданства родившихся детей применяются оба принципа, но преобладает принцип «права крови». Это означает, что независимо от места рождения ребенок приобретает российское гражданство, если оба его родителя или единственный родитель являются гражданами РФ, а также если один из его родителей имеет гражданство РФ, а другой является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно.

В то же время российское законодательство допускает применение и принципа «права почвы», прежде всего в целях исключения и сокращения состояния безгражданства родившихся детей. Это возможно при условии рождения ребенка на территории России в следующих случаях:

Филиация является самым распространенным и простым основанием приобретения гражданства, не требует какой-либо особой процедуры. Гражданство при наличии рассмотренных условий приобретается как бы автоматически, в силу самого факта рождения ребенка (к свидетельству о рождении выдается вкладыш, подтверждающий наличие у ребенка гражданства Российской Федерации, форма которого утверждена постановлением Правительства РФ от 06.02.03. № 61 «Об утверждении формы вкладыша в свидетельство о рождении, подтверждающего наличие у ребенка гражданства Российской Федерации»).

*Прием в гражданство (натурализация)* предполагает более сложную специальную процедуру и более жесткие условия. Прием в российское гражданство может осуществляться в общем и в упрощенном порядке. Условия натурализации в общем порядке:

- достижение иностранным гражданином или лицом без гражданства возраста 18 лет и обладание дееспособностью (натурализация несовершеннолетних детей осуществляется в упрощенном порядке);

- ценз оседлости (ценз проживания) – лицо, желающее приобрести гражданство Российской Федерации, должно к моменту обращения с соответствующим заявлением непрерывно проживать на территории России в течение пяти лет, имея при этом вид на жительство (предварительное получение вида на жительство является обязательным условием для обращения с заявлением о приеме в российское гражданство, нелегальное и полулегальное фактическое проживание в расчет не принимается); срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы России не более чем на три месяца в течение одного года (прежний закон о гражданстве предусматривал более мягкий ценз оседлости – пять лет постоянного проживания или три года непрерывного). Для лиц, прибывших в Российскую Федерацию на постоянное жительство до 1 июля 2002 г. (даты вступления в силу Закона о гражданстве), срок проживания исчисляется со дня регистрации по месту жительства. Срок проживания на территории Российской Федерации как обязательное условие натурализации может быть сокращен до одного года в следующих случаях:

- наличия у заявителя высоких достижений в самых различных областях науки, техники, культуры, искусства, спорта и т. д. и профессиональных качеств (специальности, квалификации и пр.), представляющих интерес для России;

- предоставления заявителю политического убежища на территории Российской Федерации или признания его беженцем в установленном порядке.

- обязательство соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство (данное условие представляется в значительной степени формальным, поскольку обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы лежит на всех без исключения гражданах России и иных лицах, находящихся на ее территории, без каких-либо дополнительных обязательств, обещаний, расписок и т. п.);

- наличие законного источника средств к существованию. Прежде всего здесь имеется в виду работа по трудовому договору и осуществление предпринимательской деятельности, хотя не исключены и иные источники (пенсии, стипендии, пособия, доходы от использования имущества, банковские вклады и др.). Это условие является новеллой российского законодательства о гражданстве;

- отказ от гражданства иностранного государства гражданина этого государства, желающего приобрести гражданство российское; в отдельных случаях такой отказ не требуется);

- владение государственным языком Российской Федерации, т. е. русским языком, на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды.

*Выбор гражданства (оптация)* как основание приобретения гражданства Российской Федерации может иметь место при изменении государственной границы в связи с присоединением к России новых заселенных территорий. В этом случае лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют возможность выбора российского гражданства при безусловном праве сохранить прежнее гражданство. Порядок и сроки оптации должны устанавливаться соответствующим международным договором. Следует иметь в виду, что оптация может служить основанием и прекращения гражданства Российской Федерации в случае передачи части российской территории в соответствии с международным договором под юрисдикцию другого государства, если в этой ситуации граждане России пожелают изменить российское гражданство на гражданство государства, к которому перешла соответствующая территория.

### 3. Основание прекращения гражданства.

Кроме оптации основаниями прекращения гражданства Российской Федерации являются выход из российского гражданства и отмена решения о предоставлении российского гражданства.

*Выход из гражданства* Российской Федерации хотя и является актом добровольным, но должен быть осуществлен по определенной процедуре: в общем порядке (с подачей заявления на имя Президента РФ, который и принимает окончательное решение), если гражданин проживает в России, или в упрощенном порядке (заявление подается и рассматривается соответствующими структурами МИД Российской Федерации), если гражданин России проживает в иностранном государстве. Прекращение гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей или единственный родитель которого является иностранным гражданином, также может быть осуществлено в упрощенном порядке (в этом случае вопрос будет рассматриваться соответствующими структурами МВД России); в случае же усыновления (удочерения) ребенка – гражданина России иностранным гражданином (или иностранными гражданами) гражданство ребенка может быть прекращено в общем порядке.

В выходе из российского гражданства может быть отказано по следующим основаниям:



- если заявитель имеет невыполненное перед Российской Федерацией обязательство, предусмотренное федеральным законом (например, не истек срок военной службы, имеются недоимки по налогам и сборам, не истек установленный срок после последнего доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, и др.);
- если заявитель привлечен к уголовной ответственности в установленном порядке (вступил в силу обвинительный приговор суда, выдвинуто обвинение по возбужденному уголовному делу);
- если заявитель не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения (данное ограничение может показаться не вполне демократичным, хотя цель его очевидна – исключение ситуации безгражданства).

В отличие от выхода из гражданства *отмена решения о приеме в гражданство* Российской Федерации осуществляется государственными органами независимо от воли гражданина. Основанием отмены решения о приеме в гражданство является установление фактов представления заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, причем такие факты должны быть установлены только в судебном порядке.

#### 4. Государственные органы по делам гражданства, порядок решения ими вопросов гражданства.

К органам, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации относятся: Президент РФ, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за его пределами. В Администрации Президента РФ имеется Управление по вопросам гражданства. Имеется также комиссия по вопросам гражданства при Президенте, действующая на общественных началах. Порядок решения ими вопросов гражданства определяется федеральным законом О гражданстве и подзаконными нормативно-правовыми актами государственных органов

## Лекция №11 (2 часа) Тема: «Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства»

### 1.11.1. Вопросы лекции:

1. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.
2. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ

### 1.11.2. Краткое содержание вопросов:

#### 1. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.

Российская Федерация, как и большинство государств мира, следуя принципу исключительности гражданства, в целом отрицательно относится к институту *двойного гражданства* (по общему правилу человек должен иметь устойчивую правовую связь только с одним государством). Вместе с тем и Конституция РФ и Закон о гражданстве допускают возможность для гражданина России иметь одновременно и гражданство другого государства. В отдельных случаях наличие одновременно гражданства России и гражданства другого государства может рассматриваться как благо, например, для соотечественников, являющихся гражданами государств СНГ и Балтии. Обладание российским гражданином одновременно гражданством другого государства возможно в силу международного договора (договор этот должен быть, как правило, двусторонним, с конкретным государством) или прямого указания закона (договоры о двойном гражданстве заключены Российской Федерацией лишь с Таджикистаном и Туркменистаном. Кроме того, гражданин РФ может получить гражданство иностранного государства, если национальное законодательство этого государства предусматривает предоставление своего гражданства без обязательной утраты гражданства другого государства (в частности, России). Именно в силу последнего основания имеют двойное гражданство большинство «российских бипатридов».

Лица с двойным гражданством (*бипатриды*) рассматриваются российским государством только как граждане России, с соответствующим набором прав и обязанностей, изъятия из этого правила возможны лишь на основании закона (в частности, в соответствии с Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» граждане РФ, прошедшие военную службу в иностранном государстве, освобождаются от военной службы в России) или международного договора (например, в силу межгосударственных соглашений об освобождении от двойного налогообложения).

Население любого государства составляют не только граждане данного государства, но и все люди, проживающие в нем, включая иностранных граждан и лиц без гражданства (*апатридов*). В некоторых государствах Ближнего Востока, например, иностранцы и лица без гражданства, приезжающие на заработки, составляют около половины населения. Статус иностранцев и лиц без гражданства в России регулируется Федеральным законом от 25.07.2002 № 118-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и большим количеством подзаконных актов и зависит в том числе и от того, проживает такой человек в России постоянно (режим постоянного проживания) или находится здесь временно (режимы временного пребывания и временного проживания).

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранцы и лица без гражданства пользуются в России в целом одинаковыми с ее гражданами правами и обязанностями, т. е. на них распространяется национальный режим. Исключения здесь могут быть установлены только законом и касаются главным образом политических прав и свобод.

#### 2. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ

Специальному регулированию в Российской Федерации подвержен статус *беженцев* – лиц, не имеющих российского гражданства, прибывших или имеющих намерение прибыть на территорию российского государства в силу вынужденных обстоятельств, вследствие насилия или преследования по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений (Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»). Беженцев следует отличать от *вынужденных переселенцев*, которые хотя и покинули место своего постоянного жительства по аналогичным причинам, что и беженцы, но являются гражданами



данами России; кроме того, они могут вынужденно перемещаться не только из-за границы РФ, но и внутри Российской Федерации из одного региона в другой. Статус вынужденных переселенцев во многом схож со статусом беженцев и регулируется он Законом РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» с изм. и доп.

Если иностранные граждане и лица без гражданства вынуждены покинуть территорию другого государства в силу преследования за убеждения (по идеологическим мотивам), им в соответствии с признанными международными нормами может быть предоставлено *политическое убежище*. Предоставление убежища в России отнесено к компетенции Президента РФ (п. «а» ст. 89 Конституции РФ) и осуществляется в соответствии с утвержденным его указом Положением.

## **Лекция №12 (2 часа) Тема: «Личные права и свободы»**

### *1.12.1. Вопросы лекции:*

1. Право на жизнь.
2. Достоинство личности.
3. Право на свободу и личную неприкосновенность.
4. Право на частную жизнь.
5. Неприкосновенность жилища.
6. Право на выбор национальной принадлежности и языка
7. Свобода передвижения и выбора места жительства.
8. Свобода совести и вероисповедания.

### *1.12.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Право на жизнь*

В действующей Конституции РФ личные права и свободы не только открывают главу о правах и свободах человека и гражданина, но и отражены в значительно более широкой степени, чем это было в предшествующих, советских конституциях.

Особенностями этой группы прав и свобод заключаются в следующем:

- 1) они являются по своей сущности правами и свободами человека, т.е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, не вытекают из него;
- 2) они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;
- 3) они охватывают такие права и свободы человека, которые необходимы для охраны его жизни, свободы, достоинства как личности, и другие естественные права, связанные с его индивидуальной, частной жизнью.

В Конституции РФ личные права и свободы отражены в ст. ст. 20-29.

Право на жизнь (ст.20) как основное и неотъемлемое право каждого человека нашло свое закрепление в ст. 20 Конституции РФ. Оно впервые было закреплено в российской Конституции после принятия Декларации прав и свобод человека и гражданина. Это - естественное право человека, защита которого охватывает широкий комплекс активных действий всех государственных и общественных структур, каждого конкретного человека по созданию и поддержанию безопасности социальной и природной среды обитания, условий жизни. К такого рода факторам относятся прежде всего политика государства, обеспечивающая отказ от войны, военных способов разрешения социальных и национальных конфликтов, целенаправленная борьба с преступлениями против личности, незаконным хранением и распространением оружия и наркотиков.

Расширяя гарантии права на жизнь, Конституция включает норму, значительно сужающую возможность применения смертной казни. (мораторий) Эта мера наказания: 1) сохраняется временно; 2) может устанавливаться федеральным законом лишь в качестве исключительной меры; 3) назначается только за особо тяжкие преступления против жизни; 4) связана с предоставлением обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Кроме того, согласно Постановления КС РФ, смертная казнь как вид уголовного наказания обвиняемому назначаться не может.

Защита права на жизнь – преимущественно уголовно- правовыми методами. Ответственность за убийство ( ст. 105 УК РФ); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277); посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295); посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317) и геноцид ( ст. 357 УК РФ).

#### *2. Достоинство личности.*

К личным правам человека относится право на охрану государством достоинства личности (ст.21).

«Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления (1). никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам».

Уважение человеческого достоинства - неотъемлемый признак цивилизованного общества. Ничто не может быть основанием для его умаления. Любые меры воздействия на неправомерное поведения лица не должны быть сопряжены с умалением человеческого достоинства.

Конституционный запрет на нарушение достоинства личности охраняется мерами уголовно- правового характера ( п.д ч.2 ст. 117 УК РФ (истязание с применением пыток); ст. 286 (превышение должностных полномочий); ч.2 ст. 302 (принуждение к даче показаний).

Широкий резонанс вызвали в Европейском суде по правам человека два дела: «Михеев против РФ» (Постановление суда от 26.01.2006г.) и «Маслова и Надолбов против РФ» (постановление Суда от 24.01.2008г.)

Значительное место в системе личных прав и свобод занимают права на неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст.ст.22-25).

### *3. Право на свободу и личную неприкосновенность.*

Неприкосновенность личности (ст.22) как личная свобода заключается в том, что никто не вправе насильственно ограничить свободу человека распоряжаться в рамках закона своими действиями и поступками, свободу передвижения. Никто не может быть подвергнут аресту, заключению под стражу и содержание под стражей иначе как на основании судебного решения.

### *4.Право на частную жизнь.*

Предусмотрены различные формы ответственности за неосновательное вторжение в личную жизнь граждан, за разглашение тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений. Только в строго определенных законом случаях - в связи с расследованием уголовного дела и при наличии судебного решения - могут быть наложен арест на корреспонденцию и произведена выемка её из почтово-телеграфных учреждений.

Впервые в Конституции закреплено право человека на защиту своей чести и доброго имени (ст.23). Причем законодательно установлен судебный порядок защиты, включая право на возмещение морального ущерба.

Проявление права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну является запрещением без согласия лица сбора, хранения, использования и распространения информации о его частной жизни (24).

### *5.Неприкосновенность жилища.*

Гарантия неприкосновенности жилища (ст.25)означает, что никто не имеет права без законного основания войти в жилище, а также оставаться в нем против воли проживающих в нем лиц. Законодательство четко регламентирует случаи, когда это допускается и круг уполномоченных на то органов.

### *6. Право на выбор национальной принадлежности и языка*

К личным правам и свободам относится право каждого определять и указывать свою национальную принадлежность (ст.26). Закрепление этого права вытекает из отрицания правового значения признака национальности для каждого конкретного человека, означает его свободу ассимилироваться в инациональной среде, которая стала для него родной и близкой по языку и образу жизни.

### *7. Свобода передвижения и выбора места жительства.*

Новым в конституционном закреплении личных прав и свобод является и включение такой важной формы свободы личности, как свобода передвижения.

В ст.27 - каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Закон от 25 июня 1993 года № 5242-1«о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» устанавливает и определенные ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства. Они касаются местностей, где существует особый режим (пограничная полоса, ЗАТО, зоны экологического бедствия, территории где введено чрезвычайное положение или опасные для проживания связи с массовыми инфекционными заболеваниями).

Указанный закон ознаменовал упразднение института «прописки» уведомительной регистрацией. (Постановление Конституционного суда РФ от 02.02.1998г. № 4-П).

Конституция признает право каждого свободно выезжать за пределы РФ, а граждан РФ - беспрепятственно возвращаться в РФ.

Ст. 14 п.4. ФЗ от 31.05.2002г. «О гражданстве» Иностранцы граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами "а", "в" и "д" части первой статьи 13 настоящего Федерального закона, если они до 1 июля 2009 года заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации. С учетом всех обстоятельств и последствий распада СССР это следовало признать исторически справедливым. Однако само государство рассматривало это, как временную меру переходного периода, устанавливая предельный срок её применения, продлевая его всякий раз, когда срок подходил к завершению ( 30 декабря 2008г. – затем до 01.07.2009г.)

### *8. Свобода совести и вероисповедания.*

. Важное место в системе личных прав и свобод занимает свобода совести, свобода вероисповедания (ст.28). Личным правом человека является принятие или непринятие религиозных верований, право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Государство не вмешивается в вопросы определения человеком своего отношения к религии. ФЗ от 26.09.1997г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях».

## **Лекция №13 (2 часа). Тема: «Политические права и свободы»**

### *1.13.1. Вопросы лекции:*

1. Право участвовать в управлении делами государства.
- 2.Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

- 3.Право на объединение.
- 4.Право на мирные собрания и публичные манифестации.
5. Свобода мысли, слова, печати и информации

#### 1.13.2.Краткое содержание вопросов:

##### 1. Право участвовать в управлении делами государства.

В отличие от личных прав и свобод, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения как человеку, политические права и свободы связаны с обладанием гражданства государства. Это различие отражает Конституция, адресуя личные права каждому, политические - гражданам.

Граждане - каждый гражданин как таковой - участвует в осуществлении власти.

В соответствии со ст.60 Конституции гражданин РФ может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Это норма прежде всего касается политических прав и свобод.

Политические права и свободы в конституции РФ – ст.ст. 30-33.

Наиболее общим, объединяющим все другие политические права и свободы, является право участвовать в управлении делами государства (ст.32).

Право, закрепленное в ст.32, адресовано каждому гражданину,

Осуществление рассматриваемого права граждан выражается в различных формах, как непосредственно, так и через представителей.

Формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства - референдум и свободные выборы (ч.3 ст. 3 Конституции РФ).

Кроме того, граждане имеют право участвовать в отправлении правосудия (ч.5 ст. 32 Конституции РФ): как присяжные и арбитражные заседатели.

Согласно положениям Федерального закона от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации":

Рассмотрение уголовных дел с участием присяжных заседателей федеральных судов общей юрисдикции (далее - присяжные заседатели) проводится в Верховном Суде Российской Федерации, верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, автономной области и автономных округов, окружных (флотских) военных судах (далее - суды). (ст. 1)

Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе(ст.32 ч.4).

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации":

Государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (ст.1).

##### 2.Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Конституционно закреплено право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33)

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации":под обращением граждан понимает обращение направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;

В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо

либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение (ст. 12)

### *3. Право на объединение.*

Важным правом, связанным с участием граждан в управлении делами государства, является закрепляемое за каждым право на объединение, включая право создавать профсоюзы для защиты своих интересов (ст.30).

Реализация данного права регламентируется федеральным законом от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях"

#### Содержание права граждан на объединение

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (далее - уставные цели) (ст. 5).

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

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

общественное движение состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.;

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

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

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

политическая партия.

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные, а также международные общественные объединения.

### *4. Право на мирные собрания и публичные манифестации.*

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

Согласно федеральному закону от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"

собрание - совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

митинг - массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

демонстрация - организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

шествие - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

пикетирование - форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации;

Это все – публичное мероприятие.

Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований - гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний - 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения (ст. 7).

### *5. Свобода мысли и слова, печати и информации*

Важной сферой личных прав и свобод человека и гражданина являются свобода мысли и слова, право свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст.29).

Мысли, убеждения, мнения человека относятся к сфере его внутренней жизни, в которую без его согласия никто не может вторгаться. Конституция, признавая эту свободу, устанавливает, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. **Мысль не свободна, если она не может быть высказана без неблагоприятных или опасных для человека последствий.**

Поэтому свобода мысли неразрывно связана со свободой слова. Она означает безусловное право человека делать свои мысли, убеждения и мнения общественным достоянием.

Свобода печати и информации регулируются Законом РФ от 27 декабря 1991г. «О средствах массовой информации» (с изменениями и дополнениями). ФЗ от 27.07.2006г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ФЗ от 02.05.2006г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ФЗ от 26.12.2008г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», ФЗ от 09.02.2009г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», и др. Конституцией запрещается цензура – контроль за содержанием публикаций и передач, а также запрет на их распространение.

## **Лекция №14.(2 часа) Тема: «Экономические, социальные и культурные права»**

### *1.14.1. Вопросы лекции:*

1. Экономические права и свободы.
  - право на экономическую деятельность
  - право частной собственности
  - трудовые права и свободы.
2. Социальные права и свободы.
  - защита материнства, детства и семьи.
  - право на социальное обеспечение.
  - право на жилище.
  - право на охрану здоровья и медицинскую помощь.
3. Культурные права и свободы.
  - право на образование.
  - свобода творчества.
  - право на участие в культурной жизни.
4. Экологические права.
  - право на благоприятную окружающую среду
  - право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.
  - право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями.

### *1.14.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Экономические права и свободы.*

Особую группу прав и свобод человека и гражданина составляют социально-экономические права и свободы.

Они касаются таких важных сфер жизни человека, как собственность, труд, отдых, здоровье, образование, и призваны обеспечить физические, материальные. Духовные и другие социально значимые потребности личности.

К социально-экономическим правам и свободам, закрепленным в Конституции, относятся свобода предпринимательской деятельности, право частной собственности, в том числе и на землю, свобода труда и право на труд в надлежащих условиях, право на отдых, охрана семьи, право социального обеспечения, право на жилище, право на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право пользования учреждениями культуры (ст. ст. 34-44).

Многие и ранее закреплялись в Конституциях. Но отличие действующей Конституции заключается не только в расширении перечня рассматриваемых прав и свобод, но и в иной трактовке их содержания.

Иницируя необходимую экономическую и социальную активность каждого человека как естественную основу утверждающихся в стране рыночных отношений, Конституция закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской, и иной не запрещенной законом деятельности (ст.34).

Чтобы обеспечить правомерные, цивилизованные условия становления и развития рыночных отношений, Конституция устанавливает запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Важнейшее место в системе экономических прав и свобод занимает право частной собственности (ст.35). Раньше это право рассматривалось как эксплуатация человека человеком и государство стремилось конституировать коллективные формы собственности, оставляя за гражданами только право личной собственности на сбережения, жилой дом, подсобное домашнее хозяйство, предметы домашнего обихода и личного потребления и удобства.

Конституция закрепила без каких-либо оговорок и ограничений право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, свободно осуществлять владение, пользование и распоряжение землей и другими природ-



ными ресурсами, не нанося ущерба окружающей среде и не нарушая прав и законных интересов других лиц (ст. 36 чч. 1, 2)

В условиях рыночной экономики претерпело изменение и содержание прав человека в сфере труда (ст. 37).

Основной упор сделан на закреплении свободы труда, его надлежащих условий и права человека свободно распоряжаться своим трудом. Такое содержание прав в сфере труда объективно обусловлено изменением роли государства, которое перестало быть единственным собственником средств производства, не может вследствие этого быть, как раньше, и единственным работодателем, гарантом, обеспечивающим получение каждой работы.

Однако это не означает устранение государства от обеспечения прав граждан в сфере труда.

Его роль многогранна. Государство:

- 1) запрещает принудительный труд;
- 2) закрепляет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда;
- 3) утверждает право на защиту от безработицы;
- 4) признает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных ФЗ способов их разрешения, включая право на забастовку (Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001г.)

Права в сфере труда включают и право на отдых. Государство посредством закона устанавливает разумную продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемые ежегодные отпуска.

Понятие рабочего времени. Нормальная продолжительность рабочего времени закреплена в ст. 91 ТК РФ:

Рабочее время - время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с настоящим Кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации относятся к рабочему времени.

## *2. Социальные права и свободы.*

Социальное развитие общества в значительной степени зависит от статуса первичной ячейки общества - семьи, защищенности материнства и детства. В ст. 38 закреплена общая норма о том, что они находятся под защитой государства. Тут же определены взаимные права родителей и детей. Забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

К числу таких прав относится и право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст.39).

Конституционно закрепляется право на жилище (ст. 40). Оно включает: защиту жилища, в силу которой никто не может быть произвольно лишен жилища; поощрение органами государственной власти и органами МСУ жилищного строительства и создание условий для него; бесплатное или за доступную плату предоставление жилища малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, из государственных, муниципальных жилищных фондов. Поощряется кооперативное и индивидуальное жилищное строительство, на которое предоставляются ссуды, не облагаемые налогом.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.41) предполагает бесплатность последней в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

## *3. Культурные права и свободы.*

К числу социально-экономических относится и право на образование (ст.43). Конституция закрепила обязательность основного общего образования. Родители или лица их заменяющие, обязаны обеспечить получение детьми этого образования. Развивается сфера и негосударственных учебных заведений и учреждений. Государство устанавливает стандарты обучения.

Государство гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Кроме того, каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в гос. или муницип. образоват. учреждениях или на предприятии.

В соответствии со ст.44 каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Реализация данного права закреплена в законе РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре":

признавая основополагающую роль культуры в развитии и самореализации личности, гуманизации общества и сохранении национальной самобытности народов, утверждении их достоинства,

отмечая неразрывную связь создания и сохранения культурных ценностей, приобщения к ним всех граждан с социально-экономическим прогрессом, развитием демократии, укреплением целостности и суверенитета Российской Федерации,

выражая стремление к межнациональному культурному сотрудничеству и интеграции отечественной культуры в мировую культуру,

Культурные ценности - нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

### 3.4. Экологические права.

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями (ст. 42).

Согласно федеральному закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды":

окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;

благоприятная окружающая среда - окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов;

Основные принципы охраны окружающей среды (ст. 3).

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов:

соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;

обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

независимость контроля в области охраны окружающей среды;

презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности; и т.д.

## Лекция №15 (2 часа) Тема: «Конституционные обязанности, гарантии прав и свобод»

### 1.15.1. Вопросы темы:

1. Конституционные обязанности человека и гражданина
2. Конституционные гарантии прав и свобод.
3. Механизм защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

### 1.15.2. Краткое содержание вопросов:

#### 1. Конституционные обязанности человека и гражданина

Конституция РФ говорит, в частности, о следующих *обязанностях человека и гражданина*, конкретизированных и детализированных в отраслевом законодательстве:

1) соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15);

2) уважать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17);

3) обязанность родителей заботиться о детях, их воспитании и обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о своих нетрудоспособных родителях (ч. 2, 3 ст. 38 Конституции РФ, Семейный кодекс РФ);

4) обязанность каждого получить основное общее образование и обязанность родителей или лиц, их заменяющих (усыновителей, опекунов, попечителей), обеспечить получение детьми образования данного уровня (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ, Закон РФ «Об образовании»);

5) заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и др.);

6) платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ, Налоговый кодекс РФ);

7) сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24.04.1995 № 55-ФЗ «О животном мире», Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» и др.).

8) обязанность граждан Российской Федерации защищать Отечество (ч. 1 ст. 59 Конституции РФ, Федеральные законы от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон от 25.07.2002 «Об альтернативной гражданской службе».

Характеризуя обязанности как составляющую конституционно-правового статуса личности, следует иметь в виду, что:

– во-первых, обязанности, в отличие от большинства прав и свобод, носят *позитивный характер*, т. е. устанавливаются нормативно (законами), тогда как права человека по отношению к государству имеют преимущественно естественный, внезаконотворческий характер. Таким образом, никаких «естественных», дозаконотворческих и внезаконотворческих обязанностей у человека по отношению к государству нет;

– во-вторых, Конституция РФ исходит из принципа единства не только прав и свобод, но и обязанностей граждан Российской Федерации (ч. 2 ст. 6), следовательно, ни один гражданин России не может и не должен произвольно ук-

лоняться или освобождаться от выполнения той или иной конституционной обязанности, которая, в отличие от права, являющегося мерой *возможного* поведения управомоченного лица, есть мера *должного, необходимого* поведения обязанного лица. Освобождение от той или иной обязанности, как и ее установление, может иметь место только на основании закона;

– в-третьих, как и некоторые права и свободы, отдельные обязанности могут быть возложены не на любого человека, проживающего в России (например, обязанность платить налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду и др.), а только на граждан Российской Федерации (в частности, обязанность по защите Отечества).

## 2. Конституционные гарантии прав и свобод.

*Гарантия* (от фр. *garantie*) – ручательство, поручение, обеспечение, условие, обеспечивающее что-либо. Гарантии прав и свобод человека и гражданина являются составляющей, с одной стороны, правового статуса личности, с другой – более емкого понятия «*конституционные гарантии*», под которыми следует понимать совокупность правовых норм и институтов, обеспечивающих защиту конституционных принципов, прав человека, основ конституционного строя, выполнения конституционных обязанностей и функционирования различных органов публичной власти. Таким образом, *гарантии прав и свобод человека и гражданина* – это совокупность конституционно-правовых норм, институтов, средств, способов, механизмов и процедур, обеспечивающих реализацию, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Система гарантий прав и свобод достаточно обширна и включает следующие составляющие (схема 7):

- *социально-экономические (материальные) гарантии* – стабильность экономики, отношений собственности, эффективность налоговой системы и собираемости налогов и пр. (а отсюда – качественное выполнение различных социальных программ, эффективное осуществление личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод);

- *политические гарантии* – демократический характер власти и соответствующий государственный режим, обеспечивающие политическую стабильность, высокий уровень политической культуры власти, личности, различных институтов гражданского общества;

- *юридические гарантии* – собственно правовые средства и способы реализации и защиты прав и свобод.

Юридические гарантии в свою очередь делятся на две группы: формально-юридические и институциональные гарантии.

## 3. Механизм защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Важным компонентом защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина являются, прежде всего, конституционные принципы, обеспечивающие свободное развитие и достойное и благоприятное существование каждой личности. Среди таких принципов: принцип гуманизма, принцип равноправия, принцип единства прав и обязанностей, принцип свободы самовыражения и деятельности, принцип гарантированности прав и свобод, принцип всеобщности прав и свобод, принцип не отчуждаемости прав и свобод, и др. Благодаря этим принципам достигается: во-первых, необходимый баланс конституционных ценностей при их реализации в текущем законодательстве; во-вторых, в правоприменительной практике, в случае возникновения пробелов и противоречий в действующем законодательстве, данные принципы должны стать средством преодоления пробелов или разрешения противоречий; в-третьих, само существование этих принципов есть результат интеграции общепризнанных норм международного права в российском законодательстве, что позволяет обеспечивать и защищать права граждан в России на уровне цивилизованных мировых стандартов. Нормативно-правовая основа, определяющая статус субъектов, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, статус субъектов, которые подлежат защите и охране, а также возникающие между ними правоотношения, составляют механизм охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. В содержание этого механизма следует включить и действия уполномоченных субъектов защиты и охраны, действия самого человека, чьи права ущемлены, по отношению к правонарушителю с целью предупреждения и пресечения правонарушения, или восстановления нарушенных прав.

Наряду с общими, концептуальными проблемами охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина не мало проблем, которые порождены дефектами текущего законодательства. Все эти дефекты можно разграничить на: 1) дефекты, связанные с игнорированием законодателем конституционных принципов и ценностей, обеспечивающих полную и качественную реализацию прав и свобод человека; 2) дефекты, связанные с разбалансировкой отраслевого законодательства и существующими в нем пробелами; 3) дефекты, обусловленные внутренними противоречиями отраслевого законодательства (нечеткость понятийного аппарата, нарушение правил юридической и законодательной техники, и т.п.).

Огромная роль в выявлении дефектов первого вида принадлежит Конституционному Суду РФ. Именно этот государственный орган призван проверять качество того или иного законодательного продукта с точки зрения его соответствия стандартам, установленным Конституцией РФ. Особенно важна роль Конституционного Суда РФ в тех ситуациях, когда возникает конкуренция между государственными конституционными ценностями и соответствующими конституционными ценностями, связанными с обеспечением прав и свобод человека.

## Лекция №16 (1 час). Тема: «История развития федерализма в России»

### 1.16.1. Вопросы темы:

1. История развития федерализма в России. РФ- член Содружество независимых государств.
2. Конституционно-правовая модель федеративных отношений в современной России. Принципы федеративного устройства России.

### 1.16.2. Краткое содержание вопросов:

#### 1. История развития федерализма в России. РФ- член Содружество независимых государств.

В широком смысле слова под федерацией (от лат. *federare* – объединять, укреплять союзом) понимается любая система, структура, состоящая из неодинаковых частей. *Федерация* – это форма территориально-государственного устройства, при которой составными частями государства являются относительно самостоятельные государственные образования – субъекты федерации.

Федеративные государства в обязательном порядке характеризуются наличием *двух уровней государственной власти*, причем в федеративных отношениях главными являются отношения по поводу распределения и осуществления государственной власти. В осуществлении государственной власти, равно как и в федеративных отношениях вообще, обязательно имеют место элемент соглашения (не в буквальном юридическом смысле «договор»), сочетание сотрудничества и подчинения. Если в унитарном государстве власть делится «сверху» и так же, «сверху», в любой момент предоставленные составным частям государства власть и автономия могут быть отняты или изменены, то в федеративном государстве исключается принятие подобных решений центральной власти в одностороннем порядке, обязательно участие в принятии таких решений субъектов федерации.

В дореволюционный период Российская империя являлась унитарным государством. Впервые в качестве федерации Россия была провозглашена в Конституции 1918г. В 1922г. был заключен с началом союзный договор о создании Союза Советских Социалистических республик, а затем в 1924г. была принята Конституция нового союзного государства. В эпоху перестройки в 1980-е годы возник вопрос о реформировании этого союзного государства на новых демократических основах. Однако сохранить СССР не удалось и в конце 1991г. в результате его развала возникло содружество независимых государств (СНГ), которое включало в себя большинство бывших союзных республик СССР. СНГ является международной организацией независимых государств, для реализации общих интересов в политической, экономической и социально-культурной сферах. Общими органами управления СНГ являются Совет глав государств, совет глав правительств, межпарламентская ассамблея, и др. В рамках СНГ сложились более тесная интеграция между такими странами, как Россия, Беларусь, Казахстан, которые имеют на основе своих договоренностей общее экономическое пространство, безвизовый режим передвижения своих граждан, взаимные обязательства по внешнеполитическим вопросам.

В 1990-х гг. внутри России на основе федеративного договора от 31 марта 1992г. были разграничены предметы ведения и полномочия между центральной властью и регионами (субъектами РФ). После принятия Конституции 1993г., которой было предусмотрено разграничение предметов ведения и полномочий на основе двусторонних договоров между субъектами РФ и Россией, начался «парад суверенитетов», который перерос в «парад заключения договоров», для субъектов РФ стало «непрестижным» не заключить договор с центром. Договорный процесс в этот период справедливо вызывал неоднозначную оценку и тревогу, так как нормы заключаемых договоров вторгались в сферу федерального конституционного и законодательного регулирования, стала фактически утверждаться договорная модель Российской Федерации («договорное право»). К весне 1999 г. было заключено уже 42 договора с органами государственной власти 46 субъектов РФ и более 250 конкретных соглашений к ним. Субъекты РФ, заключившие договоры, занимали большую часть территории страны, в них проживало более 50 % населения, было сосредоточено свыше 60 % экономического потенциала России. При этом большинство из подписанных в это время договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ изменяли схему разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, установленную в Конституции РФ.

Укрепление вертикали государственной власти в России способствовало тому, что к концу 1999 г. заключение новых договоров было приостановлено, а с 2002 г. начался процесс прекращения действия заключенных договоров по соглашению сторон (в настоящее время большая часть из заключенных договоров отменена).

#### 2. Конституционно-правовая модель федеративных отношений в современной России. Принципы федеративного устройства России.

В качестве одной из основ конституционного строя ст. 1 Конституции РФ закрепляет федеративное устройство России, что отражает официальное название государства. Среди сравнительно небольшого числа федераций мира положение Российской Федерации уникально: она является самой большой федерацией мира не только по абсолютному количеству субъектов (83), но и по числу их разновидностей.

Федеративному устройству России посвящена гл. 3 Конституции РФ, однако основополагающие принципы федеративного устройства закреплены в ст. 4 и 5 гл. 1 «Основы конституционного строя», что предопределяет их значимость и неизменность при существовании действующей Конституции РФ. Большинство из закрепленных принципов лежат в основе конституционно-правового статуса Российской Федерации.

Конституция РФ закрепляет следующие *принципы федеративного устройства России*

- *Государственная целостность*. Данный принцип означает, в частности, единство территории РФ, распространение суверенитета РФ на всю территорию, единое экономическое пространство, единое правовое пространство и т. п.

- *Единство системы государственной власти*. Это единство проявляется в единстве природы власти (источник, цели деятельности), однотипности в институциональной организации власти на федеральном и региональном уровнях, иерархии и взаимодействии различных органов государственной власти и т. д.

- *Равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации* и вытекающее отсюда *равноправие субъектов РФ*. Употребляемый в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ термин «народы» может трактоваться в двух значениях: во-первых, как представители определенной этнической группы, проживающие в различных составных частях России (чеченский народ, татарский народ, народы финно-угорской группы, белорусская диаспора, азербайджанская диаспора, немцы, караимы и т. п.); во-вторых, как все население, проживающее на определенной территории без этнической, национальной окраски (народ Дагестана, народ Самарской области, жители Москвы и т. п.). В любом случае принцип самоопределения народов не может трактоваться как право выхода какой-либо территории из состава РФ: Конституция



прямо говорит о самоопределении народов в *Российской Федерации*, следовательно, народы, реализуя этот принцип, могут, в частности, изменить статус субъекта РФ, на территории которого они проживают, объединиться с другим субъектом РФ или разделиться на несколько территорий, создать национально-культурную автономию и т. п., но, во-первых, в существующих границах РФ и, во-вторых, не посягая на основы конституционного строя России (форму правления, экономический строй, идеологические, духовные основы и т. д.). Принципиальной новеллой российского конституционализма является положение о том, что все субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) являются равноправными, обладают одинаковым юридическим статусом.

- *Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ* (между федеральными и региональными органами государственной власти). Мера разделения власти между центром и составными частями государства, как отмечалось, является одним из основных признаков федеративного устройства. Именно этот вопрос оказался ключевым в становлении российского федерализма, и его необходимо рассмотреть более подробно.

## **Лекция №17 (1 час). Тема: «Статус РФ и статус субъектов РФ»**

### *1.17.1. Вопросы темы:*

1. Основы конституционно-правового статуса Российской Федерации и ее субъектов
2. Состав Российской Федерации и конституционные основы его изменения

### *1.17.2. Краткое содержание вопросов.*

#### *1. Основы конституционно-правового статуса Российской Федерации и ее субъектов*

В характеристике российского федерализма важным является уяснение статуса основных субъектов федеративных отношений: Российской Федерации как целого и субъектов РФ как составных частей целого.

Принципы российского федерализма определяют основы *конституционно-правового статуса Российской Федерации*, основными элементами которого являются:

- федеральная учредительная власть;
- государственный суверенитет;
- территориальное верховенство России (при этом территория РФ имеет не только внутреннее, государственно-правовое, но и международно-правовое значение, включает в себя не только территории всех субъектов РФ, но и такие пространства, как территориальное море, внутренние воды, воздушное пространство);
- единое федеральное гражданство;
- государственный язык;
- федеральный бюджет, федеральная государственная собственность, единые таможенная, денежная, кредитная и налоговая системы;
- единая правовая система;
- система федеральных органов государственной власти, единые судебная система и система органов прокуратуры;
- единая внешняя политика, членство в межгосударственных объединениях;
- единые Вооруженные Силы;
- конституционное закрепление предметов исключительного ведения Российской Федерации;
- наличие государственных символов России: герба, гимна, флага, столицы.

Таким образом, статус Российской Федерации включает важнейшие черты ее федеративной государственности. Он характеризуется прежде всего тем, что Российская Федерация является суверенным государством, полноправным субъектом международного сообщества, обладающим на всей своей территории полнотой государственной власти, за исключением тех полномочий, которые в соответствии с федеральной Конституцией находятся в ведении субъектов РФ.

Для любого федеративного государства чрезвычайно важно достижение гармонии в отношениях частей (субъектов федерации) и целого (самой федерации). Большинство федераций мира с точки зрения статуса их составных частей *симметричны*, т. е. состоят из однопорядковых субъектов. В некоторых же федеративных государствах субъекты федерации обладают различным объемом правомочий – *асимметричные* федерации. Абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения не существует, и во всех федеративных государствах имеют место те или иные элементы асимметрии.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции РФ субъектами РФ являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Буквальное толкование данной нормы позволяет сделать вывод о том, что в Конституции РФ закреплён симметричный характер федерации. Более того, конституционный текст содержит целый ряд положений о равноправии субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5, ч. 2 ст. 72, ст. 77 и др.).

Поскольку все субъекты РФ являются государственными образованиями, *общие начала их конституционно-правового статуса* созвучны основным элементам статуса Российской Федерации:

- собственная система государственной власти, в том числе учредительной (самостоятельность регионов в этой сфере не безгранична, органы государственной власти субъектов РФ являются составной частью единой системы государственной власти России);
- собственная правовая система (но являющаяся составной частью правовой системы РФ);
- собственные предметы ведения (наряду с возможностью участия в решении общедеревальных вопросов);



- собственная территория (но только суша; границы между субъектами РФ могут быть изменены по их взаимному согласию, но с утверждением этого решения Советом Федерации);
- свои собственность, бюджет, система региональных налогов и сборов (но в рамках федерального регулирования основ имущественных отношений);
- участие в международных и внешнеэкономических связях, право на сотрудничество друг с другом (но с участием или под контролем федерального центра, в частности отношения субъектов РФ с иностранными государствами или их составными частями регламентируются Федеральным законом от 04.01.99 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»);
- собственная государственная символика (но используемая наряду с государственными символами РФ).

Несмотря на бесспорное наличие общих черт в характеристике правового статуса субъектов РФ и равноправия субъектов РФ, существуют определенные различия как отдельных групп субъектов РФ, так и отдельных субъектов РФ независимо от принадлежности к той или иной группе. Даже некоторые нормы Конституции РФ и других федеральных правовых актов позволяют говорить о *фактически асимметричной федерации в России*. Так, ч. 2 ст. 5 Конституции РФ определяет *статус республик как государств*, имеющих свою конституцию в отличие от других субъектов РФ; ч. 2 ст. 68 дает право республикам устанавливать свои государственные языки, хотя национальных языков в РФ намного больше, чем республик, которых в России 21; основные законы республик (конституции) в отличие от уставов других субъектов РФ могут быть приняты путем проведения республиканских референдумов (ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции РФ, подп. «а» п. 1 ст. 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»); ч. 3 ст. 66 дает возможность автономной области и автономным округам иметь специальный именной федеральный закон о соответствующей автономии.

В учебной и научной литературе все субъекты РФ традиционно распределяются на три основные группы: республики (государства); края, области, города федерального значения (территориальные образования); национально-территориальные образования (автономная область и автономные округа). Это также дает основание говорить о различиях в их правовом статусе. Да и сама конституционная возможность изменения субъектом РФ своего статуса (ч. 5 ст. 66) предполагает различия в статусе отдельных регионов. Все подобные положения, внутренние противоречия российского законодательства дают почву для обоснования *разностатусности* составных частей России, прежде всего республик, по сравнению с другими субъектами РФ.

Таким образом, статус субъекта РФ включает не только традиционный набор прав, обязанностей, но и принадлежность к определенному виду субъектов. В то же время статус субъекта РФ включает все права, зафиксированные не только в Конституции РФ, но и в иных правовых актах.

Статус отдельных субъектов РФ может уточняться также в федеральных законах и иных правовых актах. В качестве примеров можно привести Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», федеральные законы об особых экономических зонах (в Калининградской, Магаданской областях и др.), постановления Правительства РФ о федеральных целевых программах экономического, социального, культурного развития отдельных регионов и т. д.

Российская Федерация состоит исключительно из субъектов федерации; в отличие от многих федеративных государств в ее составе нет территорий, не являющихся субъектами федерации (столичного округа, федеральных территорий или владений, ассоциированных государств и т. п.); различные внутригосударственные образования (федеральные округа, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, свободные экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, ассоциации и союзы муниципальных образований и т. п.) субъектами федерации не являются.

## 2. Состав Российской Федерации и конституционные основы его изменения

Состав Российской Федерации конституционно закреплён в ч. 1 ст. 65 Основного Закона, в которой поименованы все 85 ее субъектов: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округов. Однако конституционно установленный состав федерации в России может быть изменен, и Конституция РФ предусматривает возможность такого изменения: а) в связи с изменением (увеличением) территории Российской Федерации (возможность *сецессии*, т. е. выхода какого-либо субъекта из состава Российской Федерации Конституция РФ в прямой постановке не допускает); б) в рамках существующих границ. В первом случае речь идет о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта (ч. 2 ст. 65). Изменение же состава Российской Федерации в существующих границах возможно в силу двух обстоятельств:

1) в связи с образованием в составе России нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65);

2) в связи с изменением статуса каким-либо субъектом. В соответствии с Конституцией РФ все субъекты РФ независимо от принадлежности к тому или иному виду равноправны, однако Основной Закон прямо предусматривает возможность изменения субъектом РФ своего статуса (ч. 5 ст. 66), следовательно, изменение статуса субъектом РФ влечет и изменение состава Российской Федерации при прежнем количественном наборе субъектов РФ.

Условия и процедура всех вариантов изменения состава Российской Федерации должны быть урегулированы на уровне федерального конституционного закона. В частности, в развитие конституционных положений принят Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

*Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта РФ.* В целях исключения правового вакуума соответствующий механизм должен быть закреплён, хотя возможность принятия в Российскую Федерацию нового субъекта представляется в целом гипотетической (схема 9). В то же время полностью исключать подобную ситуацию нельзя: интеграционные процессы с Беларусью, в частности, порождают в том числе предложение об объединении России и Беларуси в одно государство путем постепенного включения в состав России белорусских областей, начиная с восточных;

высказывались просьбы, находящие поддержку среди ряда российских политиков, о присоединении к России Абхазии, Южной Осетии, Приднестровья, Крыма и т. д.

Принятие в состав России нового субъекта РФ возможно только на добровольной основе, при этом в состав Российской Федерации может быть принято как иностранное государство, так и его часть. В основе такого решения, оформляемого принятием специального федерального конституционного закона, должен лежать в том числе и международный договор с данным государством, заключаемый исключительно по инициативе последнего. В целях постепенного интегрирования нового субъекта в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти международным договором может устанавливаться переходный период.

Реализации полномочия Президента РФ по заключению международных договоров в данной ситуации предшествует обязательное уведомление обеих палат российского парламента и Правительства РФ о поступившем предложении заключить соответствующий договор и проведение при необходимости с ними консультаций, а также обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности подписанного договора. Ратификация заключенного международного договора (при условии положительного решения Конституционного Суда РФ) осуществляется в Федеральном Собрании одновременно с принятием федерального конституционного закона о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта, в котором определяются отправные моменты его статуса (наименование, границы, особенности и сроки переходного периода и др.).

*Образование в составе Российской Федерации нового субъекта* представляется более реальной ситуацией; кроме того, тенденция укрупнения российских регионов перестала быть прогнозируемой – в соответствии с Федеральным конституционным законом от 25.03.2004 № 1-ФКЗ в составе Российской Федерации образован новый субъект РФ (Пермский край) в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (новый субъект РФ считается образованным с 1 декабря 2005 г., при этом со дня образования Пермского края предусмотрено действие переходного периода (но не позднее 31 января 2007 г.), в течение которого осуществляется формирование органов государственной власти края и завершение урегулирования иных вопросов). Аналогичные (объединительные) процессы начинаются в отношениях между Красноярским краем и входящими в его состав Таймырским и Эвенкийским автономными округами, Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом. Высказывались предложения об объединении нескольких субъектов РФ в один (Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Тюменской области и Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, Алтайского края и Республики Алтай, Чеченской Республики и Республики Ингушетия, семи дальневосточных территорий – Амурской, Магаданской, Камчатской и Сахалинской областей, Хабаровского и Приморского краев и Еврейской автономной области – в одну Дальневосточную губернию), об образовании Уральской республики на основе Свердловской, Челябинской и Курганской областей, о возвращении в состав Хабаровского края Еврейской автономной области, вышедшей из его состава в начале 1990-х гг., и т. д.

В настоящее время закон закрепляет механизм образования нового субъекта РФ лишь в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ. При этом образование нового субъекта РФ может повлечь за собой прекращение существования всех или отдельных объединяющихся субъектов РФ, т. е. возможны ситуации так называемого поглощения одним субъектом другого, присоединения одного к другому.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта возможно только на добровольной основе, по инициативе заинтересованных субъектов РФ (т. е. субъектов, на территории которых образуется новый субъект), проявляемой исключительно путем проведения региональных референдумов в этих субъектах РФ. Соответствующее предложение направляется Президенту РФ, который уведомляет о нем палаты Федерального Собрания РФ и Правительство РФ и при необходимости проводит с ними консультации.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта РФ оформляется принятием специального федерального конституционного закона, проект которого вносится в Государственную Думу Президентом РФ в случае положительных результатов референдумов во всех заинтересованных субъектах РФ. Если результаты референдума хотя бы в одном субъекте окажутся отрицательными, то повторное проведение референдумов по этому вопросу во всех регионах возможно не ранее чем через год. В таком законе наряду с общими началами статуса нового субъекта РФ определяются и вопросы переходного характера: правопреемства, урегулирования имущественных отношений (включая изменения в закон о федеральном бюджете), функционирования различных органов государственной власти, действия принятых ранее правовых актов и т. д. *Изменение статуса субъектом РФ* возможно также на основании процедуры, предусмотренной федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ). Однако такой закон пока не принят, хотя необходимость его принятия очевидна: фактические различия в правовом статусе субъектов РФ предполагают возможность (а зачастую и стремление) изменения (прежде всего повышения) своего статуса некоторыми субъектами РФ (преобразования Калининградской области в Балтийскую Республику, Свердловской области в Уральскую Республику, Еврейской автономной области в Еврейскую (Биробиджанскую) область и т. п.).

Во всех случаях изменения состава Российской Федерации должны быть внесены изменения в ст. 65 Конституции РФ на основании соответствующего федерального конституционного закона (ст. 137 Конституции). Но изменения в данную статью могут вноситься и при неизменности состава Российской Федерации – когда тот или иной субъект РФ изменит свое наименование. Подобные изменения в ст. 65 Конституции РФ уже вносились: с 1996 г. изменили свои наименования, в частности, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Чувашская Республика – Чувашия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Включение в таких случаях нового наименования субъекта РФ в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ указом Президента РФ на основании решения органов государственной власти соответствующего субъекта не означает изменения статуса субъектом РФ и состава Российской Федерации.

## Лекция №18 (2 часа). Тема: «Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ»

### 1.18.1. Вопросы темы:

1. Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ.

2. Конституционно-правовые основы разрешения коллизий по вопросам компетенции РФ и субъектов РФ

### 1.18.2. Краткое содержание вопросов

#### 1. Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ.

Когда идет речь о разграничении властных полномочий между федеральным центром и составными частями государства, употребляются термины «разграничение предметов ведения» и «разграничение полномочий (компетенции)». Иногда эти понятия употребляются как тождественные, что является не вполне точным. Под *предметами ведения* (Российской Федерации, ее субъектов, совместного ведения, муниципальных образований) понимаются сферы общественных отношений, по которым соответствующие органы государственной власти (органы местного самоуправления) осуществляют правовое регулирование, а под *полномочиями* – права и обязанности соответствующего органа публичной власти, которыми он наделен для реализации задач и функций по предметам соответствующего ведения. *Компетенция* же – это совокупность всех властных полномочий органа государственной власти (органа местного самоуправления) по соответствующему предмету ведения. Полномочия, как и компетенция, – это свойство, присущее только государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу.

Основополагающие принципы разграничения властных полномочий между федеральным центром и субъектами РФ закреплены в Конституции РФ, а детализация содержится в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изм. и доп.

Разграничение предметов ведения и властных полномочий возможно *двумя основными способами*: нормативным (конституционным, уставным, законодательным) и договорным. При этом договорный способ разграничения не противопоставляется конституционному, он не является «неконституционным» и должен применяться только в рамках действующей Конституции РФ. Различие между данными способами заключается лишь в том, что при нормативном способе властные полномочия закрепляются за соответствующим субъектом непосредственно в нормативном акте (Конституции РФ, конституции (уставе) субъекта РФ, федеральном или региональном законе), а при договорном – в договоре (соглашении). Возможно применение какого-либо одного из указанных способов, а также их сочетания.

Конституция РФ, исходя из наиболее распространенного в практике федеративных государств *принципа трех сфер полномочий*, закрепляет:

- 1) предметы исключительного ведения Российской Федерации;
- 2) предметы совместного ведения (сфера так называемой совпадающей, конкурирующей компетенции);
- 3) предметы собственного ведения субъектов РФ.

Перечень *предметов ведения Российской Федерации* определен в ст. 71 Конституции РФ как закрытый и, следовательно, не подлежит расширительному толкованию. Базовый критерий отнесения перечня вопросов к ведению Российской Федерации (как и в большинстве федеративных государств) – закрепление за ней прав, в совокупности обеспечивающих реализацию государственного суверенитета, единства прав и свобод человека и гражданина и единую государственную политику. Перечень *предметов совместного ведения*, так же как и перечень предметов ведения Российской Федерации, является по Конституции РФ закрытым (ст. 72). Перечень предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения, как правило, воспроизводится в конституциях и уставах субъектов РФ. *Предметы ведения субъектов РФ* в федеральной Конституции четко не определяются, Конституция РФ закрепляет лишь отдельные сферы правового регулирования субъектов РФ: установление системы органов государственной власти (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77), принятие конституций, уставов (ч. 1, 2 ст. 66), установление государственных языков республик (ч. 2 ст. 68) и др. Поэтому по остаточному принципу сюда относятся все те вопросы, которые не вошли в первые две сферы (ст. 73 Конституции РФ), а это значит, что сфера правового регулирования субъектов РФ достаточно широка.

*Договорный способ* разграничения властных полномочий по вертикали в федеративном государстве следует рассматривать как вспомогательный, так как во всех основных сферах общественных отношений предметы ведения и полномочия должны быть разграничены нормативно.

Действующее законодательство изменило и порядок реализации договорного способа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», во-первых, закрепляет *предметный ограничитель*, т. е. предмет договора могут составлять лишь конкретные полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, обусловленные исключительно экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ и в той мере, в какой этими особенностями определено иное, чем это установлено в федеральных законах, разграничение полномочий (предметом соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти может быть только делегирование части имеющихся полномочий). Во-вторых, Законом закрепляется *временной ограничитель*, т. е. договор (соглашение) не может быть бессрочным, предельный срок действия договора составляет десять лет с возможностью досрочного расторжения (прекращения действия) как по соглашению сторон, так и по решению суда. В-третьих, Закон закрепляет концепцию *несамоисполняющегося договора* во внутрифедеративных отношениях, что предопределяет усложнение *процедуры заключения и вступления в силу договоров и соглашений* – договоры подлежат предварительному (до подписания договора Президентом РФ и главой региона) одобрению в законодательном органе субъекта РФ и утверждению подписанного договора федеральным законом. Таким образом, двусторонними такие до-



говоры можно называть с большой долей условности, так как по существу имеет место согласованная (преобладающая) воля десятков субъектов законодательного процесса, включая все субъекты РФ. Соглашения между федеральными и региональными органами исполнительной власти вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства РФ. Такая процедура позволит исключить из договоров и соглашений положения, нарушающие принцип равноправия субъектов РФ (органы государственной власти любого субъекта РФ вправе по своему запросу получить проект договора или соглашения и высказать свои предложения и замечания).

Для заключенных ранее и пока действующих договоров и соглашений установлено, что если до 8 июля 2005 г. они не будут утверждены федеральным законом или постановлением Правительства РФ соответственно, то прекратят свое действие.

С разграничением властных полномочий между центром и регионами нормативно смысл заключения договоров в значительной степени утрачивается. Основное назначение внутригосударственных (равно как и внутрирегиональных) договоров и соглашений – конкретизация, уточнение, делегирование нормативно разграниченных властных полномочий при безусловном приоритете нормативного способа разделения власти по вертикали.

## *2. Конституционно-правовые основы разрешения коллизий по вопросам компетенции.*

Конституция РФ закрепляет и *иерархию нормативных актов Российской Федерации и субъектов РФ*: по предметам совместного ведения верховенство имеет федеральный закон, а по предметам ведения субъектов РФ приоритет перед федеральными законами имеют нормативно-правовые акты субъектов РФ (ч. 5, 6 ст. 76 Конституции РФ). Приоритет федеральных актов в сфере исключительного ведения РФ очевиден, поскольку в этой сфере региональные акты, по общему правилу, издаваться не должны (ч. 1 ст. 76). Следует иметь в виду, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут приниматься не только федеральные законы (такой вывод может возникнуть исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 76 Конституции РФ), но и федеральные нормативно-правовые акты подзаконного характера (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные акты). Правовую позицию по данному вопросу высказал Конституционный Суд РФ в Постановлениях от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» и от 27.01.1999 № 1-П «По делу о толковании статей 71 (пункт „г“), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

*Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения* в ст. 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ определено следующим образом: в данных сферах общественных отношений могут приниматься как федеральные законы и иные федеральные правовые акты, так и законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ. Однако последние должны приниматься в соответствии с федеральными законами, в случае же противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта РФ действует федеральный закон.

Отсутствие федерального закона по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не является препятствием для урегулирования данного вопроса субъектом РФ. Однако возможность *опережающего правового регулирования* в субъекте РФ весьма ограничена. Во-первых, конституционное предписание о необходимости соответствия нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному закону предполагает в том числе и приведение правового акта субъекта РФ в соответствие с федеральным законом, принятым позднее. Во-вторых, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» после внесения изменений и дополнений 4 июля 2003 г. содержит закрытый перечень полномочий органов государственной власти субъектов по предметам совместного ведения, которые они могут осуществлять самостоятельно.

## **Лекция №19 (2 часа). Тема: «Административно-территориальное деление и автономия в РФ»**

### *1.19.1. Вопросы темы:*

1. Административно-территориальное деление
2. Понятие и значение автономии, ее виды.
3. Правовые основы учета и обеспечения прав коренных малочисленных народов.

### *1.19.2. Краткое содержание вопросов*

#### *1. Административно-территориальное деление*

Административно-территориальное устройство государства – это разделение его территории на определенные части, в соответствии с которыми строится система местных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такие части принято называть административно-территориальными единицами. В России административно-территориальное устройство базируется на ряде принципов: экономический принцип, национальный принцип, принцип максимального приближения как государственного аппарата, так и местного самоуправления к населению. Вопросы административно-территориального устройства относятся к исключительному ведению субъектов РФ. Административно-территориальными единицами являются районы, города, поселки (рабочие, сельские, дачные, курортные). В Российской Федерации имеются также закрытые административно-территориальные образования.

#### *2. Понятие и значение автономии, ее виды.*

В качестве видов субъектов РФ Конституцией РФ предусмотрены автономная область (она существует в единственном числе, это Еврейская автономная область) и автономные округа. Статус автономной области и автономных округов определяется их уставом, Конституцией РФ, федеральными законами и договорами между субъектами РФ. Характеристика конституционно-правового статуса таких субъектов РФ, как *автономные округа*, имеет определенные особенности. Главная из них заключается в том, что все автономные округа, за исключением Чукотского, входят в состав края или области (Чукотский автономный округ в 1992 г. с соблюдением конституционных процедур вышел из состава Магаданской области и в соответствии с законом является непосредственно входящим в состав

Российской Федерации). Такие субъекты РФ называют «сложносоставными», «составными», «сложноустроенными», «матрешечными» и т. п. Получается, что один равноправный субъект является частью другого, столь же равноправного (а отсюда возникают проблемы территории, формирования органов государственной власти, нормотворчества, взаимоотношений между собой и с федеральным центром и т. п.).

Рассмотрение статуса сложносоставных субъектов РФ невозможно без учета правовой позиции, содержащейся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области».

Конституционный Суд, в частности, указал, что вхождение автономного округа в состав края, области означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов РФ и договорами между их органами государственной власти. Включение территории автономного округа в состав территории края, области не означает, что автономный округ утрачивает свою территорию и она поглощается краем, областью (хотя автономный округ является субъектом РФ и одновременно составной, хотя и особой частью края, области). Речь идет лишь о различном уровне властных полномочий.

Вхождение автономного округа в край, область означает также признание населения округа составной частью населения края, области, а это предопределяет право населения автономного округа участвовать в формировании органов государственной власти края, области и соответствующую обязанность органов государственной власти округа обеспечить реализацию этого права.

Состояние вхождения автономного округа в состав края, области определяет особенности статуса не только округа, но и края, области, в которые он входит. Такое вхождение ни в коей мере не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта РФ (в частности, не ущемляет его возможности участвовать в договорном процессе с другими субъектами РФ, а также с федеральным центром), не ставит его в зависимое положение от края, области; более того, такое состояние порождает обязанность обеих сторон строить свои отношения (в том числе и отношения с другими субъектами РФ и федеральными властями) с учетом интересов друг друга.

Анализ конституционно-правового статуса субъектов РФ с точки зрения их равноправия невозможен без учета двух принципиальных положений. Во-первых, «равноправие» не есть «полноправие». Конституционная возможность заключения договоров между Российской Федерацией и ее субъектами не уравнивает субъектов этих договоров. Не может быть договора между Российской Федерацией и ее субъектом как равноправным с ней государством (тем более что Конституция допускает возможность заключения договоров *между органами* государственной власти РФ и ее субъектов). Не может часть целого быть равна этому целому а тем более превалировать над ним. Субъекты РФ равноправны не с Россией, а между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Во-вторых, в Конституции РФ речь идет именно о *равноправии*, но не о *равенстве* субъектов РФ, о равенстве в правах, но не о равенстве фактическом. Как не могут быть равны фактически граждане государства (хотя все они равноправны, равны юридически), так не могут быть равны фактически и составные части государства (даже на одном видовом их уровне). Субъекты РФ не равны по размеру территории, численности населения, национальному составу, экономическому потенциалу и т. д. (в частности, на Москву приходится 0,3 % территории, но почти 10 % населения Российской Федерации, более 1/3 доходов федерального бюджета). Тем не менее совершенно очевидно, что в едином федеративном государстве все субъекты РФ должны иметь равные права, равные возможности в реализации политических, социально-экономических и иных прав своих народов и каждой личности. И равенство это должно проявляться главным образом во взаимоотношениях с органами государственной власти РФ, в предоставлении субъектам одинакового объема прав и полномочий по предметам их ведения и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Наряду с автономиями являющимися субъектами Российской Федерации существуют автономии в виде общественных организаций, статус которых определяется ФЗ от 17.06.1996г. «О национально-культурной автономии»

### *3. Правовые основы учета и обеспечения прав коренных малочисленных народов.*

Обеспечению и защите интересов коренных малочисленных народов России, регулированию их статуса посвящены такие федеральные законы, как ФЗ от 30.04.1999г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ», ФЗ от 20.07.2000г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», ФЗ от 07.05.2001г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

## **Лекция №20 (1 часа) Тема «Избирательная система РФ».**

### *1.20.1. Вопросы лекции:*

1. Избирательное право: понятие, виды, принципы.
2. Избирательная система: понятие и виды.
3. Избирательный процесс

### *1.20.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Избирательное право: понятие, виды, принципы.*

Термин «избирательное право» употребляется в двух значениях: объективном и субъективном. *Объективно* избирательное право — это вся совокупность норм и правил, регулирующих избирательный процесс от начала и до конца, и в этом смысле оно образует обширный институт конституционного права раздел конституционного права

В *субъективном* смысле избирательное право — это право конкретного лица участвовать в выборах.



Различают активное и пассивное избирательное право. *Активное* — это право избирать, голосовать за какую-либо кандидатуру или против всех предложенных кандидатов. *Пассивное* избирательное право — это право быть избранным. Лицо может иметь активное избирательное право, но не обладать пассивным. Так, гражданин России, достигший 18 лет, вправе участвовать в выборах президента РФ, но быть избранным не может: для этого нужно достичь 35-летнего возраста. Обратное соотношение активного и пассивного избирательного права не встречается: если гражданин обладает пассивным избирательным правом, то он имеет и активное.

**Под принципами избирательного права** понимаются обязательные требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признаны легитимными. Эти принципы сформулированы в международно-правовых актах, Конституции и законах Российской Федерации. В ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. закреплены следующие принципы избирательного права: всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании.

**Всеобщим** признается такое избирательное право, при котором все взрослые граждане мужского и женского пола имеют право принимать участие в выборах. Специальные условия, которые ограничивают это право, называются цензами. Российскому избирательному праву известны два вида цензов: возрастной ценз и ценз оседлости (проживание на соответствующей территории в течение определенного срока).

В Российской Федерации активное избирательное право предоставляется федеральными законами гражданам, достигшим 18 лет. Предоставление гражданам активного избирательного права не означает принуждения их к участию в выборах (обязательный вотум). Гражданин свободен в решении вопроса об участии или неучастии в выборах, чем достигается добровольность участия граждан в выборах. В отличие от многих зарубежных государств (Австралия, Бельгия, Греция и др.) в России обязательный вотум не предусмотрен. Что же касается пассивного избирательного права, то оно основывается на дополнительных условиях, установленных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Так, Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Пассивное избирательное право ограничивается и рядом других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Так, депутатами законодательных органов не могут быть судьи, прокуроры, должностные лица органов исполнительной власти. Избирательные права граждан законодательно защищены от любой дискриминации. Установлено, что гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, или граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако после отбытия наказания по приговору суда гражданину возвращаются избирательные права в полном объеме.

Российское избирательное право не предусматривает верхнего возрастного предела для избрания на выборные должности и в представительные органы. Такие ограничения не свойственны демократическим государствам.

**Равное избирательное право** трактуется в Федеральном законе как участие граждан в выборах «на равных основаниях». Эта скупая формула означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям закона и не отстраненные от участия в голосовании по законным основаниям, имеют равные права и обязанности как избиратели.

Принцип равенства имеет значение как для активного, так и для пассивного избирательного права. Граждане должны находиться в равном положении при их регистрации как избирателей, при выдвижении кандидатов в депутаты, предоставлении гарантий в ходе предвыборной агитации, при определении результатов голосования и т. д., т. е. на всех стадиях избирательного процесса. Ни одному избирателю нельзя предоставить большего числа голосов, чем другим (это правило известно в конституционном праве как «один человек – один голос») Все голоса должны иметь «равный вес», т. е. одинаково влиять на результат выборов.

**Прямое** избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списка кандидатов) непосредственно. Прямые выборы позволяют гражданам без каких-либо посредников вручать свой мандат тем лицам, которых они знают и которым они данный пост доверяют. Этим прямые выборы отличаются от косвенных или многостепенных, когда избиратели путем выборов образуют некую коллегию выборщиков, которые в свою очередь избирают какого-либо депутата или должностное лицо.

**Тайное голосование** – обязательный атрибут демократической системы выборов, абсолютная привилегия избирателей. Избиратель проявляет свою волю без всякого контроля за ним, давления или запугивания, а также с сохранением своего гарантированного права никому и никогда не сообщать о своем выборе того или иного кандидата. Избирательные бюллетени не подлежат нумерации, и никто не вправе пытаться идентифицировать использованный бюллетень, т. е. установить личность избирателя.

## **2. Избирательная система: понятие и виды.**

Понятие **избирательной системы** складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования. Термин «избирательная система» имеет и усеченный смысл: когда он употребляется применительно к порядку определения результатов голосования. В этом узком смысле различаются пропорциональная, мажоритарная и смешанная избирательные системы.

Суть *мажоритарной избирательной системы* заключается в том, что из нескольких кандидатов побеждает кандидат, получивший на выборах большее количество голосов избирателей. При этом существуют разновидности мажоритарной избирательной системы: абсолютного большинства, относительного большинства, квалифицированного большинства и др.

При использовании *пропорциональной избирательной системы* депутатские мандаты в представительном органе распределяются в зависимости от количества голосов, отданных избирателями за тот или иной список кандидатов (при выборах должностных лиц эта система неприменима). Действует в настоящее время при выборах депутатов Гос. Думы ФС РФ.

*Смешанная избирательная система.* Так, одна половина депутатов избирается по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, а другая – по пропорциональной избирательной системе (ранее применялась при выборах депутатов Гос. Думы)

### 3.3. Избирательный процесс

Избирательный процесс – это процесс организации и проведения выборов. Стадии избирательного процесса делятся на основные и дополнительные.

К основным стадиям избирательного процесса относятся:

- назначение выборов – принятие уполномоченным на то органом или должностным лицом решения о назначении даты выборов;
  - образование инфраструктуры выборов, т.е. составление списков избирателей, образование избирательных округов, избирательных участков, формирование избирательных комиссий, действующих на непостоянной основе;
  - выдвижение кандидатов;
  - предвыборная агитация (агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования);
  - регистрация кандидатов;
  - голосование;
  - подсчет голосов, определение результатов выборов;
  - опубликование результатов выборов или итогов голосования.
- К дополнительным стадиям избирательного процесса относятся:
- повторное голосование;
  - дополнительные выборы (выборы проводимые в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу).

## Лекция №21 (1 час) Тема «Референдум в РФ».

### 1.21.1. Вопросы лекции:

1. Референдум РФ.
2. Система выборов и референдумов в РФ, особенности их правового регулирования.

### 1.21.2. Краткое содержание вопросов:

#### 1. Референдум РФ.

Референдум – это форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме.

В зависимости от уровня и выносимых на голосование вопросов референдум подразделяется на *федеральный* (референдум Российской Федерации), *региональный* (референдум субъекта РФ) и *местный* (референдум, проводимый на территории муниципального образования). Порядок проведения федерального референдума определяется Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» с изм. и доп., региональных и местных референдумов – в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в региональном законодательстве и нормативных правовых актах органов местного самоуправления, которые должны базироваться на основополагающих федеральных нормах.

На общероссийский референдум могут выноситься: проект нормативного акта; вопрос, обязательное вынесение на референдум которого предусмотрено международным договором Российской Федерации; иные вопросы государственного значения (в любом случае вопрос, выносимый на референдум, должен быть отнесен Конституцией РФ к исключительному ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов).

В то же время закон предусматривает *вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум*:

- 1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;
- 2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- 3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- 4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- 5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о созда-

нии таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

б) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

7) отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

В любом случае вопросы, выносимые на референдум РФ, не должны противоречить конституции РФ, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Референдум РФ не может инициироваться, назначаться и проводиться:

а) в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения;

б) в период общероссийской избирательной кампании (в том числе недопустимо совмещение общенациональных выборов и федерального референдума; для проведения региональных и местных референдумов такого запрета нет);

в) в последний год полномочий Президента РФ или Государственной Думы.

Повторный референдум (т. е. референдум с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса) может быть проведен не ранее чем через два года после дня официального опубликования (обнародования) результатов референдума (в субъектах РФ и в муниципальных образованиях этот срок устанавливается соответственно региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, при этом он не может превышать двух лет).

Назначает референдум Российской Федерации Президент РФ. Он осуществляет это полномочие не произвольно, а в соответствии с рядом нормативно обусловленных обстоятельств. Инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит:

- не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих **право на участие в референдуме**, - при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;;

- Конституционному Собранию в случае принятия им положительного решения о пересмотре Конституции РФ

- федеральным органам государственной власти - в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

При этом инициатива о проведении референдума не может иметь место в период общероссийской избирательной кампании, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ или Государственной Думы.

Решение по вопросу, выносимому на референдум, считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. При этом референдум считается состоявшимся в случае участия в нем более половины граждан, обладающих правом на участие в референдуме.

Решение, принятое на референдуме РФ, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории Российской Федерации и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме РФ. Если для реализации решения, принятого на референдуме РФ, требуется издание дополнительного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме РФ, определить срок подготовки такого правового акта, который не должен превышать три месяца со дня принятия решения на референдуме.

Процедурные вопросы, регламентирующие порядок проведения референдума (право на участие в референдуме, система и статус избирательных комиссий, организация голосования и пр.) во многом совпадают с соответствующими нормами, регламентирующими избирательное право и избирательный процесс.

## *2. Система выборов и референдумов в РФ, особенности их правового регулирования.*

*Выборы* – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с федеральным и региональным законодательством, уставами муниципальных образований в целях формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностных лиц.

*Классификацию* выборов в России можно осуществить по следующим критериям:

а) в зависимости от территории, на которой проводятся выборы:

- всеобщие (общероссийские, общенациональные);
- региональные;
- местные (муниципальные);

б) в зависимости от формируемого органа (избрания должностного лица):

- выборы коллегиальных органов публичной власти (парламентские, выборы представительных органов местного самоуправления);
- выборы единоличных органов публичной власти и должностных лиц (президентские, губернаторские, выборы глав администраций, мировых судей и т. п.);

в) в зависимости от способа волеизъявления избирателей:

- прямые – когда отношение к кандидату выражается непосредственно;
- косвенные – когда между избирателями и кандидатом существует промежуточное звено (например, выборы глав муниципальных образований часто осуществляются депутатами представительных органов местного самоуправления и т. п.);

г) в зависимости от срока проведения:

- очередные;

- внеочередные (в связи с досрочным прекращением полномочий органа власти или выборного должностного лица);
- повторные (в связи с признанием очередных или внеочередных выборов несостоявшимися);
- д) в зависимости от масштаба выборов (количества замещаемых мандатов представительного органа):
- полные (когда обновляется, избирается весь состав представительного органа);
- частичные (дополнительные) – проводятся для замещения части мандатов (например, если предусмотрена ротация части состава представительного органа, если в результате состоявшихся выборов остались незамещенными депутатские мандаты, если появляется вакансия депутатского мандата и т. п.);
- е) в зависимости от количества зарегистрированных кандидатов:
  - альтернативные;
  - безальтернативные.

В Российской Федерации избирательное законодательство не кодифицировано: в нашей стране нет избирательного кодекса (на федеральном уровне), как в некоторых других государствах или отдельных субъектах РФ (Башкортостане, Воронежской, Костромской, областях и др.), нормы избирательного права содержатся в Конституции РФ и многочисленных федеральных, региональных и муниципальных законах и иных правовых актах. В то же время основополагающие положения, обязательные при проведении выборов любого уровня на всей территории России, содержатся в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Так, в качестве *основных принципов проведения выборов и референдума* российское законодательство закрепляет:

- участие граждан России в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права (волеизъявления) при тайном голосовании;
- обязательность и периодичность проведения выборов;
- свободное и добровольное участие в выборах и референдуме;
- сохранение избирательных прав при проживании российских граждан за пределами территории России;
- гласность в деятельности избирательных комиссий и комиссий референдума всех уровней;
- самостоятельность избирательных комиссий и комиссий референдума, недопустимость вмешательства в их деятельность со стороны иных органов публичной власти, должностных лиц, организаций и граждан;
- недопустимость (по общему правилу) участия в избирательном процессе иностранных государств, организаций и граждан, а также лиц без гражданства.

## **Лекция №22 (2 часа). Тема: «Общая характеристика государственных органов в РФ»**

### *1.22.1. Вопросы лекции:*

1. Форма правления РФ
2. Понятие государственного органа
3. Классификация (виды), система государственных органов в РФ.
4. Конституционные принципы организации и деятельности государственных органов в РФ.

### *1.22.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Форма правления РФ*

Форма правления характеризует порядок образования и организации высших органов государственной власти, порядок их образования и распределение компетенции между ними, их взаимоотношение друг с другом и населением, т. е. эта категория показывает, кто и как правит в государстве. Форма правления представляет собой структуру высших органов государственной власти, порядок их образования и распределения компетенции между ними.

- |                                                                                                          |                   |      |             |                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------|-------------|-----------------------|
| Категория                                                                                                | «форма правления» | даёт | возможность | уяснить:              |
| — как создаются высшие органы государства,                                                               |                   |      |             | и каково их строение; |
| — как строятся взаимоотношения между высшими и другими государственными органами;                        |                   |      |             |                       |
| — как строятся взаимоотношения между верховной государственной властью и населением страны;              |                   |      |             |                       |
| — в какой мере организация высших органов государства позволяет обеспечивать права и свободы гражданина. |                   |      |             |                       |

#### Виды форм правления: монархия и республика.

Признаки монархии: Власть передается по наследству; Бессрочна; Не зависит от населения.

Согласно статье 1 Конституции Российской Федерации (РФ), «Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

Юридическими свойствами республиканской формы правления являются: Ограничение власти главы государства, законодательных и исполнительных государственных органов конкретным сроком; Выборность главы государства и других верховных органов государственной власти; Ответственность главы государства в случаях, определенным законом; Представительство главы государства интересов государства в международных отношениях по поручению избирателей; Обязательность решений верховной государственной власти для всех других государственных органов; Преимущественная защита интересов граждан, взаимная ответственность.

#### Современные республики бывают трех видов:

- I. Президентская республика;
- II. Парламентская республика;
- III. Парламентско-президентская (смешанная) республика.

Главное различие между ними состоит в юридической ответственности правительства, порядке его формирования и порядке выборов главы государства. В классической президентской республике (США, Сирия) президент является одновременно и главой государства и главой исполнительной власти. Он самостоятельно формирует правительство, которое несет перед ним ответственность за свою деятельность. Президент вправе отправить правительство в отставку, а также освободить от должности отдельных министров. Президент в президентской республике избирается населением, и ответственности перед парламентом не несет. Для обеспечения эффективного действия принципа разделения властей и взаимоотношений между президентом и парламентом в президентских республиках существует сдержек и противовесов.

Они включают в себя отлагательное вето, налагаемое президентом на законы, принятые парламентом, которое может быть преодолено квалифицированным большинством голосов депутатов парламента; импичмент (англ. Impeachment - досрочное отрешение от должности) президента; судебный контроль за его деятельностью и др.

Главным признаком президентской республики является независимость ветвей власти друг от друга, выражающаяся, прежде всего в отсутствии ответственности исполнительной власти перед парламентом.

В классической парламентской республике правительство формируется партиями, обладающими большинством или даже меньшинством в парламенте (однопартийное, коалиционное), и несет перед парламентом политическую ответственность. В случае необходимости парламент может объявить правительству вотум недоверия.

Президент такой республики избирается либо парламентом, либо расширенной коллегией, состоящей из членов парламента. Формально он может обладать значительными полномочиями, но является лишь номинальной главой государства.

Характерной чертой смешанных (полупрезидентских, полупарламентских) республик является двойная ответственность правительства - и перед президентом, и перед парламентом. В подобных республиках президент и парламент избираются непосредственно народом. Главой государства здесь выступает президент. Он назначает главу правительства и министров с учетом расклада политических сил в парламенте. Глава государства, как правило, председательствует на заседаниях кабинета министров и утверждает его решения. Парламент имеет возможность контролировать правительство путем утверждения ежегодного бюджета страны, а также посредством права вынесения правительству вотума недоверия.

В Российской Федерации – смешанная республика.

## *2. Понятие государственного органа.*

Понятие органа государственной складывается из совокупности трех основных признаков.

Каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным конституцией, законами или другими правовыми актами порядком, что исключает возможность произвольного нагромождения органов власти. Так, Конституция РФ указывает, что в Российской Федерации на федеральном уровне государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ. Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ. Порядок создания органа может предусматривать участие в создании не одного, а нескольких органов государственной власти (например, аудиторы Счетной палаты назначаются поровну Государственной Думой и Советом Федерации). Органы государственной власти могут создаваться, преобразовываться и ликвидироваться не только законами, но и указами Президента РФ. Это касается органов исполнительной власти (аналогичное положение в субъектах РФ).

Орган государственной власти наделен властными полномочиями, т.е. его решения носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства. Органы власти издают правовые акты, которые устанавливают порядок использования гражданами тех или иных своих прав, регулируют отношения между гражданином и государством в определенной мере, на определенном уровне и в определенной области. Полномочия органа государственной власти образуют его компетенцию (круг предметов ведения), границы которой очерчиваются предельно четко для того, чтобы орган государственной власти не превышал власти и не вторгался в сферу деятельности других органов государственной власти.

Деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методах, установленных правовыми актами.

Органы государственной власти состоят из лиц, замещающих государственные должности, и государственных служащих.

## *3. Классификация (виды), система государственных органов в РФ.*

В зависимости от критерия органы государственной власти могут быть классифицированы на несколько групп.

1. По уровню своей деятельности органы государственной власти делятся на **федеральные органы и органы государственной власти субъектов** Российской Федерации.

Федеральные органы, или органы государственной власти Российской Федерации, включают согласно ст. 11 Конституции РФ Президента РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ и суды Российской Федерации. В систему органов государственной власти субъектов РФ входят органы, создаваемые их конституциями (уставами) и законами. Не всегда органы субъектов РФ образуют единую иерархическую структуру с органами государственной власти Российской Федерации. Такая единая система предусмотрена Конституцией РФ для судебной и исполнительной власти в определенных пределах и совершенно исключена для органов законодательной власти.

Согласно Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, а в пределах своего ведения и полномочий они обладают всей полнотой государственной власти.

1. По принципу разделения властей: ст. 10 Конституции РФ – органы законодательной, исполнительной и судебной власти.



Как в любом государстве, в Российской Федерации существуют государственные органы, которые не входят ни в одну из трех властей – законодательную, исполнительную и судебную.

**Прокуратура Российской Федерации.** Это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Статус Прокуратуры регламентируется Конституцией РФ в ст. 129, находящейся в гл. 7 «Судебная власть».

Прокуратура действует на основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г., который, в частности, запрещает вмешательство кого бы то ни было в осуществление прокурорской деятельности. Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Финансирование и материально-техническое обеспечение органов и учреждений прокуратуры осуществляются за счет средств федерального бюджета. На прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами. Генеральный прокурор ежегодно представляет палатам Федерального Собрания доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, что, однако, нельзя рассматривать как установление полной подотчетности прокуратуры.

**Центральный банк Российской Федерации.** Статус Центрального банка РФ определяется Конституцией и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. (с изменениями и дополнениями). Конституция РФ (части 1 и 2 ст. 75) устанавливает, что денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ. Его основная функция – защита и обеспечение устойчивости рубля, и эту функцию он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Банк России не подчиняется Правительству РФ, хотя действует с ним во взаимодействии. Он подотчетен Государственной Думе, которая назначает на должность и освобождает от должности по представлению Президента РФ Председателя Банка, а также членов Совета директоров. Банк представляет Государственной Думе на рассмотрение годовой отчет, а также аудиторское заключение. В то же время в Законе указывается, что в пределах своих полномочий Банк России независим в своей деятельности.

**Счетная палата Российской Федерации** является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Согласно Федеральному закону «О счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г., в рамках своих задач. Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Этот орган, предусмотренный Конституцией РФ, осуществляет контроль за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, определяет эффективность и целесообразность расходов государственных средств и федеральной собственности и др. Председателя Счетной палаты и половину аудиторов назначает Государственная Дума, а заместителя Председателя и вторую половину аудиторов – Совет Федерации. Функции Счетной палаты достаточно широки, ни один орган государственной власти не вправе отказать ей в требуемой информации, в проведении ревизий и проверок. Ее предписания носят обязательный характер.

**Центральная избирательная комиссия** действует на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. Этот орган осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также по проведению референдумов РФ.

Центральная избирательная комиссия состоит из 15 членов, назначаемых Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом РФ (по 5 членов каждым из этих органов). Издаваемые комиссией инструкции и разъяснения обязательны для всех избирательных комиссий в Российской Федерации, а по существу носят нормативный характер, регулируя практически все сферы подготовки и проведения выборов.

Особый статус Центральной избирательной комиссии проявляется также в полном отсутствии подконтрольности и подотчетности по отношению к какому-либо органу государственной власти.

**Уполномоченный по правам человека.** Этот орган государственной власти предусмотрен Конституцией РФ. Права и задачи этого должностного лица определяются Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. Должностной Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный) учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным.

Истечение срока полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

**Академии наук.** В соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. Российская академия наук, отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств) имеют государственный статус, учреждаются федеральными органами власти, финансируются из федерального бюджета.

В Российскую академию наук, отраслевые академии наук входят научные организации и другие учреждения и предприятия научного обслуживания и социальной сферы.

Система органов государственной власти в РФ представлена Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ, судами, а также органами государственной власти субъектов РФ.

#### *4. Конституционные принципы организации и деятельности государственных органов в РФ.*

В соответствии с Конституцией РФ к принципам организации и деятельности государственных органов относятся:

- 1) принцип народовластия (ч.1,2 ст.3)
- 2) приоритета прав и свобод человека (ст.2, 18, ч.1,2,4 ст.32)
- 3) принцип разделения властей (ст.10)
- 4) принцип федерализма (разграничения предметов ведения и полномочий) (ст.11)
- 5) принцип законности (верховенства права) (ч.2.ст.15)

### **Лекция №23 (2 часа). Тема: «Президент РФ»**

#### *1.23.1. Вопросы лекции:*

1. Положение Президента РФ в системе органов государственной власти
2. Порядок выборов и вступления в должность Президента РФ
3. Компетенции Президента РФ
4. Акты Президента РФ
5. Основания прекращения полномочий Президента РФ.
6. Иммунитет и гарантии президентской власти.
7. Органы при Президенте РФ.

#### *1.23.2. Краткое содержание вопросов:*

##### *1. Положение Президента РФ в системе органов государственной власти*

Институт президента (от лат. praesidens – «сидящий впереди») учрежден более чем в 150 государствах. В России этот пост впервые был учрежден в 1991 г.: приняты соответствующие законы и внесены изменения в Конституцию 1978 г. Однако с принятием Конституции РФ 1993 г. статус Президента РФ во многом принципиально изменился.

Действующая Конституция РФ, определяя Президента в качестве главы государства (ч. 1 ст. 80), не содержит однозначного ответа на вопрос, к какой из традиционных ветвей государственной власти относится Президент РФ. Срок полномочий Президента РФ составляет в настоящее время – 6 лет. Одно и то же лицо не может занимать пост Президента более 2 сроков подряд.

##### *2. Порядок выборов и вступления в должность Президента РФ*

Президент РФ избирается на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Отправные положения, касающиеся выборов Президента, содержатся в ст. 81 Конституции РФ, а их детализация – в Федеральном законе от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Назначает выборы Президента РФ Совет Федерации. Если он эту обязанность не выполняет, то выборы назначает Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК). Днем голосования по общему правилу является второе воскресенье месяца, в котором проводились предыдущие выборы Президента РФ четыре года назад и в котором Президент РФ был избран (а в случае досрочных выборов – последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения полномочий Президентом РФ).

*Кандидат в Президенты РФ должен отвечать следующим требованиям:*

- иметь гражданство РФ (приобретенное по любому основанию – см. тему 8.2);
- быть не моложе 35 лет (предельный возраст законодательство не устанавливает; по Конституции 1978 г. кандидат не мог быть старше 65 лет);
- постоянно проживать в Российской Федерации не менее десяти лет (нет указания на необходимость непрерывного проживания в течение этого срока; кроме того, кандидат может проживать или находиться в период подготовки и проведения выборов Президента РФ за пределами территории Российской Федерации).

Президентом РФ, помимо общих ограничений избирательных прав, не может быть избран гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные

должности в течение определенного срока и этот срок ко дню голосования не истек, а также на досрочных выборах – гражданин Российской Федерации, замещавший должность Президента РФ и прекративший исполнение полномочий досрочно вследствие добровольной отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие полномочия или отрешения от должности. Других ограничений пассивного избирательного права (по образованию, знанию языка, вероисповеданию, полу, национальности, наличию судимости, уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы, и т. д.) законодательство не устанавливает.

*Выдвижение кандидатов* возможно:

- политическими партиями, при этом партия может выдвинуть только одного кандидата, Политическая партия не вправе выдвигать кандидатом гражданина Российской Федерации, являющегося членом иной политической партии;
- в порядке самовыдвижения, т. е. самим гражданином, обладающим пассивным избирательным правом при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей численностью не менее 500 человек.

*Регистрацию кандидатов* осуществляет ЦИК после проверки собранных в поддержку кандидата не менее чем 2 млн подписей избирателей.

Выборы Президента РФ осуществляются по единому (общероссийскому) одномандатному избирательному округу, результаты выборов определяет ЦИК. Для *определения результатов выборов* применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей (50 % плюс один голос), 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 Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторное голосование на выборах Президента Российской Федерации по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование по зарегистрированному кандидату назначается при наличии письменного заявления зарегистрированного кандидата о согласии на проведение по его кандидатуре повторного голосования.

Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах

По итогам повторного голосования избранным на должность Президента Российской Федерации 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.

Повторное голосование может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один зарегистрированный кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента Российской Федерации, если он получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Повторные выборы Президента Российской Федерации (ст. 78 ФЗ)

Если выборы Президента Российской Федерации признаны несостоявшимися или недействительными, либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры или выбыли по иным обстоятельствам, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначает повторные выборы Президента Российской Федерации. Сообщение о проведении повторных выборов Президента Российской Федерации публикуется в средствах массовой информации не позднее чем через три дня после принятия соответствующего решения.

Голосование на повторных выборах Президента Российской Федерации проводится не позднее чем через четыре месяца со дня голосования на первоначальных выборах либо не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными. При повторных выборах Президента Российской Федерации сроки осуществления избирательных действий по решению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

При проведении повторных выборов Президента Российской Федерации кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидаты, действия (бездействие) которых послужили (послужило) основанием для признания общих выборов или выборов при повторном голосовании недействительными.

Избранный Президент РФ вступает в должность на тридцатый день со дня официального опубликования ЦИК результатов выборов. При вступлении в должность в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ (на практике круг присутствующих намного шире) Президент РФ приносит народу присягу, текст которой закреплен в ч. 1 ст. 82 Конституции РФ. Именно с момента принесения присяги приступает к исполнению полномочий избранный Президент РФ и прекращает их исполнение прежний Президент РФ.

### 3. Компетенции Президента РФ

Место Президента РФ в системе государственной власти России (а по большому счету, его социальное назначение и политическая роль в жизни страны в целом) определяется возложенными на него Конституцией РФ (ст. 80) *функциями*:

- представительская функция: будучи главой суверенного государства, Президент без каких-либо дополнительных полномочий представляет Российскую Федерацию как в международных отношениях, так и внутри страны – в отношениях с субъектами РФ, муниципальными образованиями, различными институтами гражданского общества (политическими партиями и общественными объединениями, конфессиями, объединениями предпринимателей, науки, образования, культуры, спорта, молодежными, ветеранскими организациями, различными диаспорами и т. п.);
- функция гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации;

- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти различных ветвей и уровней;

- определение основных направлений внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Для реализации указанных функций Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы наделяют Президента РФ достаточно широкими *полномочиями*, которые могут быть объединены в несколько групп:

1. *Полномочия, связанные с формированием других государственных органов и назначением должностных лиц:*

- назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; назначение по представлению Председателя Правительства РФ членов Правительства;

- принятие решения об отставке Правительства РФ;

- назначение судей федеральных судов (за исключением судей высших судебных инстанций – Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ);

- представление в Государственную Думу кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ;

- представление в Совет Федерации кандидатур для назначения на должности судей высших судебных инстанций и Генерального прокурора РФ;

- внесение предложений (соответственно в Государственную Думу и в Совет Федерации) об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ и Генерального прокурора РФ;

- представление в Государственную Думу кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты РФ;

- назначение пяти членов Центральной избирательной комиссии РФ;

2. *Полномочия по взаимодействию с Федеральным Собранием, участию в законодательном (нормотворческом) процессе, обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти:*

- назначение выборов депутатов Государственной Думы;

- право роспуска Государственной Думы в предусмотренных Конституцией РФ случаях;

- назначение федерального (а в определенных ситуациях и регионального) референдума;

- обладание правом законодательной инициативы;

- промульгация (подписание и обнародование) федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов о поправках к Конституции РФ;

- обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (в современной российской практике имели место также специальные бюджетные послания Президента РФ к Федеральному Собранию);

- право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;

- использование согласительных процедур для преодоления разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между региональными органами государственной власти (включая обращение в суд для разрешения спора);

- отмена актов Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ и приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина (до решения вопроса соответствующим судом).

3. *Полномочия в области внешней политики:*

- осуществление руководства внешней политикой Российской Федерации;

- издание актов о признании иностранных государств, установлении дипломатических отношений;

- ведение переговоров и подписание международных договоров РФ;

- подписание ратификационных грамот;

- принятие верительных и отзывных грамот дипломатических представителей, которые аккредитуются при главе государства;

- назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (после консультации с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания).

4. *Полномочия в области обороны и безопасности:*

- утверждение военной доктрины;

- назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ;

- формирование Совета Безопасности РФ и руководство его деятельностью;

- выполнение полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ (постоянно: и в мирное, и в военное время);

- введение на всей территории РФ или в отдельных местностях специальных правовых режимов военного положения (в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении») или чрезвычайного положения (в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФЗ «О чрезвычайном положении»). Указы Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения подлежат утверждению Советом Федерации;

- направление предложения Совету Федерации об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами территории России.

5. *Полномочия в сфере правового регулирования статуса личности:*



- решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища;
- учреждение государственных наград, награждение государственными наградами, дача согласия на получение государственных наград иностранных государств государственными служащими РФ, присвоение почетных званий, высших воинских и высших специальных званий;
- осуществление помилования (с 2002 г. порядок осуществления помилования изменен в соответствии с Указом Президента РФ от 28.12.01 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации»).

#### 4. Акты Президента РФ

Реализацию своих полномочий Президент РФ осуществляет посредством издания *актов* в двух формах: указ и распоряжение. Если указы Президента, как правило, являются нормативными правовыми актами (хотя они могут носить и индивидуальный характер, например, указы о предоставлении гражданства, о награждении государственными наградами, о назначении на должности и т. п.), то распоряжения – это акты организационного, индивидуального характера. Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, они обладают большей юридической силой по отношению к актам Правительства РФ, ведомственным актам, актам региональных органов государственной власти (изданных по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов).

Определяя место правовых актов Президента РФ в системе источников национального права, следует подчеркнуть, что они (акты Президента) не должны противоречить *принятым*, имеющимся федеральным конституционным законам и федеральным законам; осуществляя регламентарную власть, Президент РФ может издавать свои акты *и в отсутствие закона* (который пока не принят, или не должен быть принят в принципе, исходя из концепции разделения власти).

#### 5. Основания прекращения полномочий Президента РФ.

Президент РФ прекращает свои полномочия с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Однако Президент РФ может прекратить исполнение полномочий и досрочно. *Основаниями досрочного прекращения полномочий* являются:

- смерть;
- отставка, т. е. добровольный уход с поста, являющийся бесповоротным юридическим фактом;
- стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; конкретизации этого основания (условий и процедуры определения стойкой неспособности) ни Конституция РФ, ни специальное законодательство не содержат;
- отрешение от должности.

#### 6. Иммунитет и гарантии президентской власти.

Президент РФ обладает неприкосновенностью, однако при определенных обстоятельствах он может быть отрешен от должности, а после этого – привлечен к ответственности (в том числе уголовной). Конституционно установленная (ст. 93) *процедура отрешения Президента РФ от должности* достаточно сложна. В основе досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ здесь может лежать только государственная измена или совершение иного тяжкого преступления (следовательно, совершение других преступлений основанием для отрешения от должности не является). Инициировать процедуру отрешения Президента РФ от должности может группа депутатов Государственной Думы численностью не менее 1/3 установленного состава (не менее 150 депутатов). В случае поддержки предложения должным количеством депутатов Государственная Дума должна образовать специальную комиссию для установления обстоятельств совершения преступления, сбора доказательств и т. п. При наличии положительного заключения указанной комиссии Государственная Дума квалифицированным большинством (2/3 от установленного числа депутатов, т. е. 300) голосов должна выдвинуть обвинение Президенту РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Данное обвинение должно быть подтверждено заключениями Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

При наличии положительных заключений высших судебных инстанций решение об отрешении Президента РФ от должности должен принять Совет Федерации. Это решение может быть принято квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа установленной численности палаты (119 голосов), причем решение Советом Федерации должно быть принято в трехмесячный срок с момента выдвижения обвинения Государственной Думой. Если в этот срок решение не будет принято, то обвинение считается отклоненным. Таким образом, в процедуре отрешения от должности главы государства участвуют обе палаты парламента и две высшие судебные инстанции.

В Российской Федерации, как и во многих других государствах, избран подход, в соответствии с которым нет юридического понятия «бывший Президент» – после прекращения исполнения полномочий (в том числе и досрочно, за исключением отрешения от должности) глава государства приобретает специальный статус. В целях обеспечения преемственности власти, устойчивости конституционного строя, социального спокойствия в обществе, сохранения государственной тайны, которой обладает глава государства, социальной справедливости Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» устанавливает ряд гарантий:

- правовых – иммунитет (хотя и не абсолютный), особый порядок привлечения к юридической ответственности, аппарат помощников и др.;
- социальных – государственная охрана, специальная связь, обязательное государственное страхование жизни и здоровья, сохранение права на медицинское обслуживание в прежнем порядке, социальные гарантии членам семьи в случае смерти Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, и т. п.;



- материальных – пожизненное денежное содержание, пожизненное пользование государственной дачей, оборудованное служебное помещение и т. п.

#### *7. Органы при Президенте РФ.*

Поскольку Президент РФ – не только должностное лицо, но и орган государственной власти, для реализации своих полномочий он имеет достаточно обширный *аппарат*, включающий как предусмотренные Конституцией РФ государственные органы и должностных лиц – Совет Безопасности РФ, Администрацию Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ (в палатах Федерального Собрания, в высших судебных инстанциях, в федеральных округах, на международной арене и т. д.), так и не предусмотренные Конституцией РФ, которые, тем не менее, не являются неконституционными, поскольку сформированы Президентом РФ в рамках своих конституционных полномочий, – Государственный Совет, Совет по борьбе с коррупцией, Совет по содействию развития институтов гражданского общества и правам человека; многочисленные комиссии (по вопросам гражданства, по государственным наградам, по федеративным отношениям и местному самоуправлению и др.).

### **Лекция №24 (2 часа). Тема: «Федеральное Собрание РФ»**

#### *1.24.1. Вопросы лекции:*

1. Федеральное Собрание – парламент РФ (общая характеристика).
2. Государственная Дума ФС РФ (порядок формирования, основания роспуска, внутренняя структура, компетенция, порядок деятельности и акты)
3. Совет Федерации ФС РФ (порядок формирования, внутренняя структура, компетенция, порядок деятельности и акты)
4. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы

#### *1.24.2. Краткое содержание вопросов:*

##### *1. Федеральное Собрание – парламент РФ (общая характеристика).*

Федеральное Собрание РФ (парламент Российской Федерации) – согласно ст. 94 Конституции РФ, высший представительный и законодательный орган России.

Статус Федерального Собрания определен в главе 5 Конституции РФ.

Функции и полномочия Федерального Собрания согласно ст. 95 Конституции РФ распределены между двумя палатами – Государственной думой и Советом Федерации. Федеральное Собрание является постоянно действующим органом (ст. 99 Конституции РФ).

Палаты ФС РФ заседают раздельно, но обе палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств (ст. 100 Конституции РФ).

##### *2. Государственная Дума ФС РФ (порядок формирования, основания роспуска, внутренняя структура, компетенция, порядок деятельности и акты).*

Гос. Дума – одна из двух палат Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 95 Конституции РФ).

Правовой статус Государственной Думы определен в пятой главе Конституции РФ.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов (ст. 95 Конституции РФ). Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (причем, одно и то же лицо не может быть одновременно депутатом Государственной Думы и членом Совета Федерации) (ст. 97 Конституции РФ).

С 2007 года депутаты Государственной Думы избираются по пропорциональной избирательной системе (по партийным спискам). С 2005 года проходной барьер повышен до 7 %. Ранее в России была смешанная избирательная система, так как половина общего состава депутатов избиралась также по мажоритарной системе (по одномандатным округам).

Первая Государственная Дума избиралась вместе с Советом Федерации в день всенародного голосования по Конституции 12 декабря 1993 года сроком на 2 года (согласно переходным положениям принимаемой Конституции).

Срок полномочий остальных созывов Государственной Думы – 4 года. Из-за внесения поправок в Конституцию 2008 года следующие созывы депутатов будут избираться сроком на 5 лет.

Выборы в Государственную думу проводились в 1993, 1995, 1999, 2003 и 2007.

Основанием роспуска Государственной Думы является трехкратное отклонение представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ч.4.ст.111) и повторное в течение трех месяцев выражение недоверия Правительству РФ (ч.3,4 ст.117).

Конституция Российской Федерации (статья 103) определяет следующие полномочия Госдумы и дает право выносить Постановления по ним:

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка России;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов;

- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Государственная дума принимает федеральные законы большинством голосов от общего числа депутатов, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

Роспуск Госдумы может произойти по Указу Президента России, если она трижды отклонила представленные им кандидатуры на должность Председателя Правительства или выразила недоверие Правительству повторно в течение трёх месяцев. Однако Дума не может быть распущена в первый год своей работы. В случаях роспуска Госдумы президент назначает дату выборов так, чтобы вновь избранная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента её роспуска.

Структура Госдумы определяется Конституцией РФ и Регламентом Государственной Думы

Фракции (депутатское объединение).

Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов (ст. 16 Регламента). Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и заместителя (заместителей) руководителя фракции. В соответствии с положением о фракции фракция может образовывать руководящий орган (руководящие органы). В составе фракции численностью более 100 депутатов Государственной Думы могут создаваться внутрифракционные группы. Численность внутрифракционной группы не может составлять менее 50 депутатов Государственной Думы. Руководителем внутрифракционной группы является первый заместитель руководителя фракции

В случае выхода депутата Государственной Думы из состава фракции полномочия депутата Государственной Думы прекращаются. Днем прекращения полномочий депутата Государственной Думы считается день принятия соответствующего решения Государственной Думой.

(Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 ).

Работа депутатов осуществляется в рамках комитетов и комиссий Госдумы. Комитеты являются основными органами палаты, участвующими в законотворческом процессе. Формируются, как правило, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений. Председатели комитетов, их первые заместители и заместители избираются большинством голосов от общего числа депутатов по представлению депутатских объединений.

К полномочиям комитетов относятся:

- внесение предложения по формированию примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию и календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц; осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой;
- подготовка проектов постановлений Государственной Думы;
- подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;
- подготовка в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный Суд Российской Федерации;
- в соответствии с решением Совета Государственной Думы, поручением Председателя Государственной Думы подготовка проектов постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации;
- организация проводимых Государственной Думой парламентских слушаний;
- заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- анализ практики применения законодательства.

Госдума образует комиссии в случаях и порядке, установленных законодательством. Комиссии образуются на срок, не превышающий срока полномочий Думы данного созыва.

Аппарат Государственной думы — постоянно действующий орган, осуществляющий правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов, фракций, Совета ГД, комитетов и комиссий, председателя Думы, его первых заместителей и заместителей, руководителя и работников аппарата Думы

*3. Совет Федерации ФС РФ. (порядок формирования, внутренняя структура, компетенция порядок деятельности и акты)*

Совет Федерации — это верхняя палата Федерального Собрания (парламента России), включающая, согласно российской Конституции, по 2 представителя от каждого субъекта РФ — по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

В Совет Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Порядок формирования СФ ФС РФ определяется Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Палата состоит из представителей, избранных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или назначенных высшими должностными лицами субъектов Россий-

ской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Срок полномочий таких представителей определяется сроком полномочий органов, их избравших или назначивших, однако полномочия представителей могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета Федерации. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, а в двухпалатном законодательном (представительном) органе — поочередно председателями палат. При этом группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов может внести альтернативные кандидатуры. Решение об избрании представителя от законодательного (представительного) органа принимается тайным голосованием и оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного (представительного) органа — совместным постановлением обеих палат.

Решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Указ (постановление) в трехдневный срок направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя.

Совет Федерации является постоянно действующим органом. Его заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания Совета Федерации являются основной формой работы палаты. Они проходят раздельно от заседаний Государственной Думы, за исключением заслушивания посланий Президента Российской Федерации или Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

Внутренняя структура СФ ФС РФ определяется Конституцией РФ и Регламентом СФ (Принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ, с изм. от 7 июля 2009г.).

Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

Совет Федерации образует комитеты, постоянные и временные комиссии из числа членов палаты. Совет Федерации вправе создавать, упразднять и реорганизовывать любые комитеты и комиссии.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты. Все члены Совета Федерации, за исключением Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей, входят в состав комитетов. Член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты, при этом в состав комитета должны входить не менее 7 членов Совета Федерации. Состав комитета, комиссии утверждается палатой.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации имеют равные права и несут равные обязанности по реализации конституционных полномочий палаты: осуществляют подготовку заключений по принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам, а также по федеральным конституционным законам; разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты и проекты иных нормативных правовых актов, организуют проведение парламентских слушаний и т.д.

Деятельность временных комиссий ограничивается определенным сроком или конкретными задачами. Полномочия Совета Федерации определены Конституцией Российской Федерации.

Основной функцией палаты является осуществление законодательных полномочий. Порядок рассмотрения Советом Федерации федеральных конституционных законов и федеральных законов, соответственно одобренных или принятых Государственной Думой, определяется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Совета Федерации.

Организация законодательной работы в Совете Федерации осуществляется по двум основным направлениям:

- Совет Федерации совместно с Государственной Думой участвует в разработке законопроектов, рассмотрении законов и принятии решений по ним;
- в порядке реализации права законодательной инициативы Совет Федерации самостоятельно разрабатывает проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

К ведению Совета Федерации, кроме того, относятся:

утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;  
утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения;  
решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;  
назначение выборов Президента Российской Федерации;  
отрешение Президента Российской Федерации от должности;

назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;  
назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;  
назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

В ряде федеральных законов на Совет Федерации возложены и другие полномочия, не предусмотренные в Конституции Российской Федерации.

Совет Федерации, равно как и каждый член Совета Федерации, обладает правом законодательной инициативы. По вопросам ведения Совета Федерации палата большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок не предусмотрен Конституцией Российской Федерации, принимает постановления. Кроме того, Совет Федерации принимает Регламент, в котором детально определяются органы и порядок работы Совета Федерации, участие палаты в законодательной деятельности, порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации

4. *Статус члена Совета Федерации и депутата Госдумы* определяется Конституцией Российской Федерации, согласно которой члены Совета Федерации и депутаты Госдумы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Кроме того, статус члена Совета Федерации и депутата Госдумы регулируется Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

### **Лекция №25 (1 час). Тема: «Правительство РФ»**

#### *1.25.1. Вопросы лекции:*

1. Правительство РФ: общая характеристика, состав, порядок формирования и отставка, его место в системе государственных органов РФ.
2. Компетенция Правительства РФ, порядок деятельности
3. Акты Правительства РФ.
4. Система иных федеральных органов исполнительной власти РФ

#### *1.25.2. Краткое содержание вопросов:*

1. *Правительство РФ: общая характеристика, состав, порядок формирования и отставка, его место в системе государственных органов.*

Согласно ст. 110 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в РФ.

Отправные положения статуса Правительства РФ содержит гл. 6 Конституции РФ, а более детально его статус регулируется Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» с изм. и доп. Правительство РФ – орган коллегиальный, в его *состав* входят: Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ, федеральные министры. В формировании Правительства ведущая роль принадлежит Президенту РФ, однако Председателя Правительства РФ он назначает с согласия Государственной Думы. Процесс *формирования Правительства* выглядит следующим образом. Не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ Президент РФ вносит в Государственную Думу кандидатуру Председателя Правительства РФ. Дума должна рассмотреть представленную кандидатуру в течение недели. Если представленная кандидатура будет отклонена, то новое внесение кандидатуры Председателя Правительства должно последовать в недельный срок (аналогично – после повторного отклонения представленной кандидатуры).

Если Государственная Дума отклонит представленную кандидатуру и в третий раз, то Президент РФ распускает Государственную Думу (с назначением новых выборов) и назначает Председателя Правительства РФ самостоятельно. Норма эта императивная, следовательно, максимум через семь недель после вступления в должность нового Президента РФ или после отставки Правительства будет назначен новый Председатель Правительства РФ (на практике назначение Председателя Правительства РФ всегда осуществляется быстрее, Государственная Дума в истории современного российского конституционализма ни разу не распускалась).

Президент РФ может трижды вносить в Думу одну и ту же кандидатуру, именно такое толкование конституционного положения дал Конституционный Суд РФ.

Дальнейшее формирование Правительства РФ осуществляется также Президентом РФ, но уже по представлению назначенного Председателя Правительства РФ: в течение недели после назначения Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а после ее утверждения – конкретные кандидатуры на должности членов Правительства (в формировании персонального состава Правительства Президент РФ каким-либо сроком не связан).

Освобождение от должности Председателя и членов Правительства РФ также осуществляется Президентом РФ: по личному заявлению об отставке, в случае выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой или отказа в доверии при постановке вопроса о доверии Председателем Правительства РФ, в случае невозможности исполнения своих полномочий (в том числе и по собственному усмотрению главы государства). Освобождение от должности Председателя Правительства РФ влечет за собой отставку Правительства РФ, при этом по поручению Президента РФ Правительство продолжает функционировать до формирования нового Правительства РФ, а исполнение



обязанностей Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе поручить одному из заместителей Председателя Правительства на срок до двух месяцев.

Смешанный порядок формирования Правительства РФ (участие Государственной Думы в процедуре назначения Председателя Правительства РФ) корреспондирует и двойной *ответственности Правительства РФ: перед Президентом РФ и перед ГД ФС РФ*. Правительство ответственно в первую очередь перед Президентом РФ: перед вновь избранным Президентом оно слагает свои полномочия, глава государства в любое время может отправить Правительство в отставку (определенного срока полномочий Правительство РФ не имеет, но очевидно, что он не может превышать срока полномочий Президента РФ, при этом ограничений по количеству переназначений одного и того же лица членом Правительства РФ не установлено). Но и Государственная Дума по своей инициативе вправе выразить вотум недоверия Правительству РФ, который может привести к его отставке. Однако в любом случае окончательное решение об отставке Правительства принимает Президент РФ, который может и не согласиться с выраженным Думой недоверием, более того, повторное выражение вотума недоверия в течение трех месяцев может привести к роспуску Государственной Думы. Персональный состав Правительства РФ формируется без участия Государственной Думы, поэтому ответственность отдельных членов Правительства перед парламентом не предусмотрена.

## *2. Компетенция Правительства РФ, порядок деятельности*

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий:

организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;

осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;

обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;

формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;

реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам.

Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Деятельность Правительства РФ осуществляется в порядке, предусмотренным ФКЗ от 17.12.1997г. «О Правительстве Российской Федерации», Регламентом Правительства Российской Федерации и Положением об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004г. №260.

## *3. Акты Правительства РФ.*

Реализацию своих полномочий Правительство РФ осуществляет посредством издания *актов*: постановлений (нормативного характера) и распоряжений (не имеющих нормативного характера, издаваемых по оперативным и другим текущим вопросам). Постановления и распоряжения Правительства РФ издаются «на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ», тогда как указы и распоряжения Президента РФ «не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам». В случае противоречия актов Правительства РФ Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ акты Правительства могут быть отменены Президентом РФ. Проекты правительственных актов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ направляются в законодательные и исполнительные органы государственной власти регионов, предложения которых подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ. Кроме постановлений и распоряжений Правительство РФ может принимать и иные акты, не имеющие правового характера (обращения, заявления и пр.).

## *4. Система иных федеральных органов исполнительной власти РФ*

Конституция РФ содержит термины «система исполнительной власти» (ч. 2 ст. 77) и «структура федеральных органов исполнительной власти» (ч. 1 ст. 112). Эти понятия близки, но не тождественны, соотносятся они следующим образом: система органов исполнительной власти – это Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства, а структура органов исполнительной власти – это конкретные органы исполнительной власти, входящие в систему исполнительной власти. Определяющая роль в формировании системы и структуры федеральных органов исполнительной власти принадлежит Президенту РФ, законодательно эти вопросы не закрепляются. Своими указами Президент РФ устанавливает структуру федеральных органов исполнительной власти и вносит в нее изменения, однако функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти могут устанавливаться не только в актах главы государства, но и в федеральных законах, в постановлениях Правительства РФ (например, в положении о том или ином органе исполнительной власти).

Правительство является высшим органом исполнительной власти в Российской Федерации, но основной объем повседневной работы по государственному управлению в различных сферах жизни общества выполняется *федеральными органами исполнительной власти*. Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» проведена реформа системы исполнительной власти в России. Указ закрепляет три вида федеральных органов исполнительной власти: федеральное *министерство* (орган, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенной сфере деятельности); *федеральная служба* (орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в определенной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, общественной безопасности, борьбы с преступностью) и *федеральное агентство* (орган, осуществляющий в определенной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению



государственным имуществом и правоприменительные функции). При этом федеральные службы и федеральные агентства могут находиться в ведении федеральных министерств, которые осуществляют координацию их деятельности и контроль за ней, либо непосредственно подчиняться Правительству РФ или президенту РФ.

В субъектах РФ исполнительную власть осуществляют органы, формируемые субъектами РФ; однако на территориях регионов функционируют и территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти, которые органам государственной власти субъектов РФ не подчиняются. Часть 2 ст. 77 Конституции РФ содержит положение о том, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют *единую систему исполнительной власти в Российской Федерации*. Однако не менее важным является и уяснение границ «исполнительной вертикали»: органы исполнительной власти образуют единую систему только в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а вне этих пределов региональные органы исполнительной власти самостоятельно осуществляют государственное управление в различных сферах общественной жизни.

Подробная характеристика различных аспектов правового регулирования государственного управления в сфере функционирования органов исполнительной власти составляет предмет административного права России.

## **Лекция №26 (2 часа). Тема: «Судебная власть и прокуратура РФ»**

### *1.26.1. Вопросы лекции:*

1. Общая характеристика организации и функций судебной власти, конституционные принципы правосудия, конституционно-правовой статус судей.
2. Верховный Суд РФ.
3. История возникновения и развития конституционного правосудия в РФ. Порядок назначения и статус судей Конституционного Суда РФ.
4. Структура, компетенция и порядок деятельности Конституционного Суда РФ
5. Акты Конституционного Суда РФ, порядок их реализации и исполнения.
6. Конституционные основы деятельности Прокуратуры РФ.

### *1.26.2. Краткое содержание вопросов:*

*1. Общая характеристика организации и функций судебной власти, конституционные принципы правосудия, конституционно-правовой статус судей.*

Конституция РФ, исходя из принципа разделения власти, относит судебную власть к самостоятельной ветви государственной власти (ст. 10). Как и другие ветви государственной власти, судебная власть обладает рядом специфических черт, в частности именно судебная власть в правовых формах может разрешать споры о компетенции между органами других ветвей государственной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции РФ правосудие (особый вид юридической деятельности, возлагаемый на судебную власть и осуществляемый ею) в Российской Федерации осуществляется только судом. Из этого вытекает, что в России нет и не может быть иных (как государственных, так и негосударственных) органов, осуществляющих правосудие, и различные квазисудебные органы (Судебная палата по информационным спорам, суды чести офицеров в Вооруженных Силах, товарищеские суды, спортивные арбитражи, церковные суды, учрежденные Русской православной церковью в октябре 2004 г., шариатские суды и т. п.) правосудие не отправляют. Конституция РФ в отличие от основных законов ряда зарубежных государств запрещает создание чрезвычайных судов.

Под термином «суд» Конституция РФ и другие законы понимают судебный орган (или судью) любой подсистемы судебной системы РФ и любого уровня (звена, инстанции), осуществляющий правосудие в соответствии с установленной законом юрисдикцией: Конституционный Суд РФ, конституционный (уставный) суд субъекта РФ, суд общей юрисдикции (мировой судья, районный суд, верховный суд республики, краевой, областной, окружной и т. п. суд, военный суд, Верховный Суд РФ), арбитражный суд (субъекта РФ, апелляционный, окружной, третейский суд. Судебная система России закреплена в Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» с изм. и доп. Если Российская Федерация признает юрисдикцию какого-либо международного судебного органа, в частности Европейского Суда по правам человека, то его решения являются обязательными для России.

В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Правосудие в Российской Федерации независимо от вида судопроизводства и судебного органа осуществляется на основе общих *конституционных принципов*, развитых в специальном и процессуальном законодательстве.

- Равенство всех перед законом и судом:
- Открытость, гласность, публичность судебного процесса.
- Очность судебного разбирательства: по общему правилу участники процесса должны присутствовать в зале судебного заседания, суд и участники процесса должны иметь возможность задавать друг другу вопросы, давать пояснения и т. д.
- Доступность языка судопроизводства.
- Состязательность и равноправие сторон
- Сочетание коллегиальных и единоличных начал при отправлении правосудия
- Участие граждан в отправлении правосудия.

Помимо общих принципов правосудия имеют место принципы, применяемые в отдельных видах судопроизводства: например, презумпция невиновности, запрет повторного осуждения за одно и то же преступление (только в уголовном судопроизводстве), возможность обжалования и пересмотра судебных решений (не применяется в конституционном судопроизводстве), возмещение вреда, причиненного при отправлении правосудия (реализуется по-разному вследствие судебной ошибки, допущенной в уголовном и гражданском судопроизводстве) и др. Принципы правосудия непосредственно связаны с конституционными гарантиями судебной защиты нарушенных прав, являющимися составляющей конституционно-правового статуса личности.

#### *Конституционно-правовой статус судей.*

Законодательство предусматривает достаточно высокие требования к носителям судейской мантии (по сравнению с требованиями для лиц, замещающих депутатский мандат или должность в системе исполнительной власти). Общие конституционные предписания детализируются в Законе РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» с изм. и доп.

Общие требования к кандидату на должность судьи:

- гражданство РФ;
- возрастной ценз – не моложе 25 лет;
- высшее юридическое образование;
- стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет (под юридической профессией понимается любая деятельность, связанная с наличием юридического образования: работа в качестве следователя, прокурора, адвоката, нотариуса, юрисконсульта, преподавателя, научного сотрудника и т. п.);
- отсутствие медицинских противопоказаний (кандидат проходит предварительное медицинское освидетельствование; перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утвержден Постановлением Совета судей РФ от 26.12.2002 № 78).

Для отдельных категорий судей федеральным законом могут устанавливаться дополнительные требования. Такие дополнительные (повышенные) требования установлены, в частности, для судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судей окружных арбитражных судов, флотских и окружных военных судов, судов общей юрисдикции регионального уровня и др.

Порядок назначения на должности судей призван обеспечить независимость судебной власти. Судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ; судьи других федеральных судов назначаются на должность Президентом РФ; судьи конституционных (уставных) судов назначаются на должность законодательными органами субъектов РФ; мировые судьи назначаются (избираются) на должность по региональному законодательству с учетом требований Федерального закона от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации». Однако в наделении полномочиями судей велика роль самого судейского сообщества. Прежде всего обязательное условие для назначения на должность судьи – успешная сдача квалификационного экзамена, проводимого квалификационными коллегиями судей.

В функционировании судебной власти на любом уровне велика роль судейской общественности, органов судейского сообщества. Членами этого сообщества являются все судьи с момента принесения присяги. В соответствии с Федеральным законом от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» систему этих органов образуют:

- Всероссийский съезд судей;
- Совет судей РФ;
- конференции судей субъектов РФ;
- советы судей субъектов РФ;
- общие собрания судей судов.

Всероссийским съездом судей и конференциями судей субъектов РФ формируются соответственно Высшая квалификационная коллегия судей РФ и квалификационные коллегии судей субъектов РФ (которые, однако, не подотчетны сформировавшим их Съезду и конференциям судей).

*Статус судьи* характеризуется следующими принципами:

- независимости;
- несовместимости;
- несменяемости;
- неприкосновенности.

## **2. Верховный Суд РФ.**

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 126). Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 05.02.2014г. «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» были объединены Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. В настоящее время статус объединенного Верховного Суда РФ определяется также ФКЗ от 05.02.2014г. «О Верховном Суде Российской Федерации».

## **3. История возникновения и развития конституционного правосудия в РФ, Порядок назначения и статус судей Конституционного Суда РФ.**

Статус Конституционного Суда РФ определяется в ст. 125 Конституции РФ, основным же актом в этом вопросе является Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Это первый в истории России федеральный конституционный закон, принятый на основе Конституции РФ 1993 г. Впервые орган конституционного надзора был создан еще в СССР в виде Комитета конституционного надзора

СССР (1 декабря 1988г.) В Российской Федерации этот институт власти был учрежден как орган конституционного контроля, входящий в систему судебных органов России. Первый Закон о Конституционном Суде РСФСР был утвержден 12 июля 1991г. пятым Съездом народных депутатов РСФСР, согласно которому в составе суда было 15 судей.

Согласно *ФКЗ 1994 года в состав Конституционного Суда РФ* входят 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Для назначения на должность судьи Конституционного Суда РФ кандидат должен отвечать следующим *требованиям*: гражданство РФ; возрастной ценз – не менее 40 лет; наличие высшего юридического образования и стажа работы по юридической профессии не менее 15 лет; безупречная репутация; признанная высокая квалификация в области права.

Судья Конституционного Суда РФ может быть назначен на должность однократно на срок 15 лет. Предельный возраст судьи – 70 лет. Судья Конституционного Суда РФ обладает достаточно высоким статусом, многие составляющие которого усилены по сравнению с общими положениями статуса судьи в Российской Федерации. Так, для судей Конституционного Суда РФ установлены более сложный порядок привлечения к юридической ответственности, отличающиеся набор оснований и порядок досрочного прекращения полномочий, более высокие материальные и социальные гарантии, более жесткие требования к содержанию принципа несовместимости и т. п.

Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней с момента получения представления Президента Российской Федерации.

Каждый судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов (депутатов) Совета Федерации.

В случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда Российской Федерации представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом Российской Федерации в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии.

#### *4. Структура, компетенция и порядок деятельности Конституционного Суда РФ.*

Структура Конституционного Суда до недавнего времени (см. изменения в *ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»* от 3 ноября 2010г. №7-ФКЗ) включала в себя две палаты, а также пленарное заседание суда в полном составе. В связи с внесенными изменениями формы деятельности суда в виде палат была исключена. В настоящее время все свои заседания Конституционный Суд РФ проводит в полном составе (19 судей)

В компетенции Конституционного Суда РФ можно выделить следующие группы полномочий:

- 1) проверка конституционности правовых актов в порядке абстрактного конституционного контроля (нормоконтроля);
- 2) проверка конституционности законов в порядке конкретного конституционного контроля;
- 3) разрешение споров о компетенции;
- 4) официальное толкование Конституции РФ;
- 5) дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- 6) иные полномочия.

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ Конституционный Суд РФ обладает правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения.

В первой группе полномочий важным является вопрос о предмете и пределах конституционного контроля. Конституционный Суд проверяет конституционность следующих правовых актов:

1. *Акты федерального уровня* – федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства РФ. Необходимо обратить внимание на следующее. Во-первых, термин «федеральные законы» следует толковать расширительно, понимая под ним и федеральные конституционные законы (в практике Конституционного Суда РФ есть дела, связанные с рассмотрением положений Федеральных конституционных законов от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 27.09.2002 № 5-ФКЗ «О внесении изменений и дополнения в Федеральный конституционный закон „О референдуме Российской Федерации“» и др.). Во-вторых, Конституционный Суд РФ рассматривает только *нормативные* акты Президента РФ, Правительства РФ и палат Федерального Собрания РФ. Акты ненормативного характера (индивидуальные правовые акты) конституционному контролю в Конституционном Суде РФ не подлежат. В-третьих, не подлежат рассмотрению в Конституционном Суде РФ иные, кроме перечисленных (в частности, ведомственные), нормативные акты.

2. *Акты регионального уровня* – конституции, уставы, законы и иные (в том числе и подзаконные) нормативные правовые акты субъектов РФ. Здесь принципиальным является положение о том, что конституционному контролю в Конституционном Суде РФ подлежат не все указанные региональные нормативные правовые акты, а лишь изданные *по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов*. Следовательно, акты, изданные органами государственной власти субъектов РФ по предметам собственного ведения, Конституционный Суд РФ рассматривать не вправе. Кроме того, несмотря на отсутствие прямого предписания, следует исходить из того, что контролю в Конституционном Суде РФ подлежат только акты, изданные высшими органами государственной власти субъектов РФ.

3. *Внутрифедеративные договоры*, т. е. договоры между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между региональными органами государственной власти. Речь здесь идет о договорах публично-правового характера, связанных прежде всего с разграничением властных полномочий (например, споры, вытекающие из договоров имущественного характера, подведомственные арбитражным судам). Пока в практике Конституционного Суда РФ подобных дел не было.

4. *Не вступившие в силу международные договоры РФ*. Объектом конституционного контроля являются не все международные договоры РФ, а лишь подлежащие ратификации или иному утверждению федеральными органами государственной власти (речь идет прежде всего о межгосударственных договорах).

Основанием для проверки Конституционным Судом РФ правовых актов в порядке абстрактного конституционного контроля является *запрос*, правом на который обладают: Президент РФ; Совет Федерации; Государственная Дума; группа численностью 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы; Правительство РФ; Верховный Суд РФ; Высший Арбитражный Суд РФ; органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Кроме того, в Постановлении от 18.07.2003 № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Гражданского процессуального кодекса РСФСР, Гражданского процессуального кодекса РФ и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Конституционный Суд РФ сделал вывод о возможности обращения в Конституционный Суд с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ в порядке абстрактного нормоконтроля Генерального прокурора РФ.

Конституционный Суд РФ – единственный в стране орган, наделенный полномочием по *официальному толкованию Конституции РФ* (аутентичное толкование Основного Закона практически невозможно в силу того, что Конституция РФ принята гражданами России путем всенародного голосования). Правом на обращение в Конституционный Суд с *запросом* о толковании обладают: Президент РФ; Совет Федерации; Государственная Дума; Правительство РФ; органы законодательной власти субъектов РФ. Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является обязательным для всех государственных органов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц. При этом речь идет не о казуальном толковании Конституции (т. е. толковании Основного Закона в связи с реализацией Конституционным Судом РФ иных своих полномочий), а о толковании Конституции в качестве самостоятельного полномочия Конституционного Суда, реализованного на основании специального запроса о толковании.

Участвуя в предусмотренной ст. 93 Конституции РФ процедуре отрешения Президента РФ от должности, Конституционный Суд РФ дает *заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления*. С *запросом* в Конституционный Суд РФ обращается Совет Федерации после того, как соответствующее обвинение выдвинула Государственная Дума, а Верховный Суд РФ дал заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления. В случае принятия Конституционным Судом РФ решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения дальнейшее рассмотрение обвинения прекращается.

К *иным полномочиям Конституционного Суда РФ* относятся те, которые предусматриваются федеральными конституционными законами и внутрифедеративными договорами. В качестве примеров здесь можно привести предусмотренное Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5 «О референдуме Российской Федерации» полномочие Конституционного Суда РФ по проверке конституционности документов и материалов, представленных в связи с реализацией инициативы проведения федерального референдума; полномочие по осуществлению обязательного конституционного контроля международного договора Российской Федерации с иностранным государством о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта, предусмотренное Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

5. *Акты Конституционного Суда РФ, порядок их реализации и исполнения*.

Видами решений Конституционного Суда РФ являются постановление, заключение и определение. *Постановление* – основной вид итогового решения Конституционного Суда. Именно постановления принимаются при осуществлении большинства полномочий Конституционного Суда РФ: при проверке конституционности правовых актов, разрешении споров о компетенции, толковании Конституции РФ. *Заключение* дается Конституционным Судом в единственном случае – при рассмотрении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. В остальных случаях принимаются *определения*. Решения Конституционного Суда РФ являются обязательными для всех органов власти, общественных и иных организаций и граждан и вступают в силу немедленно после провозглашения, если иное не предусмотрено федеральным конституционным законом.

6. *Прокуратура РФ*.

Единственная статья Конституции РФ (ст. 129), посвященная прокуратуре, помещена в гл. 7 «Судебная власть», что не должно рассматриваться как отнесение прокуратуры к судебной ветви. Органы прокуратуры образуют самостоятельную систему, не подчиненную ни одному из органов государственной власти. При этом неподчиненность не означает неподконтрольность: контроль за деятельностью прокуратуры проявляется, в частности, в установленном порядке наделения прокуроров полномочиями и освобождения их от должности и главное – в судебном контроле за действиями и актами органов прокуратуры. Детально статус прокуратуры закреплен в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с изм. и доп., а также в специальном законодательстве (процессуальном, избирательном, военном и т. д.).

*Система органов прокуратуры* – единая и централизованная. Это означает, что все органы прокуратуры (независимо от уровня) являются федеральными, субъекты РФ не имеют собственных органов прокуратуры и не вправе их создавать; все прокуроры назначаются на должность Генеральным прокурором РФ и подчинены ему, а также вышестоящим прокурорам. Звеньями системы органов прокуратуры являются:



- Генеральная прокуратура РФ (возглавляемая Генеральным прокурором РФ);
- прокуратуры федеральных округов (данное звено появилось в системе прокуратуры после образования Президентом РФ федеральных округов; окружной прокурор обладает достаточно высоким статусом, являясь, в частности, заместителем Генерального прокурора РФ);
- прокуратуры субъектов РФ;
- районные, городские прокуратуры;
- специальные прокуратуры (военная, транспортная, природоохранная) со своими подсистемами органов.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность сроком на пять лет и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности также Советом Федерации, но по представлению Генерального прокурора РФ. Все остальные прокуроры назначаются на должность сроком на пять лет и освобождаются от должности Генеральным прокурором, однако при назначении прокуроров субъектов РФ Генеральный прокурор связан необходимостью согласовать назначение с органами государственной власти соответствующего субъекта.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов судебными приставами;

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности.

## **Лекция №27 (1 час). Тема: «Система государственных органов в субъектах РФ».**

### *1.27.1. Вопросы лекции:*

1. Общая характеристика и классификация органов государственной власти субъектов РФ.
2. Законодательные органы государственной власти субъектов РФ.
3. Главы субъектов РФ.
4. Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.
5. Судебные и иные органы государственной власти субъектов РФ.

### *1.27.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Общая характеристика органов государственной власти субъектов РФ.*

Самостоятельность субъектов РФ предполагает, что они самостоятельно устанавливают виды (систему) органов, их компетенцию, отношения между ними и т. п. Однако самостоятельность субъектов РФ в этом вопросе существенно ограничена. Они связаны, во-первых, нормами-принципами основ конституционного строя РФ и, во-вторых, достаточно жесткими нормами Федерального закона от 06.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изм. и доп., а также нормами других федеральных законов.

Обязанность субъектов РФ устанавливать свои системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ, в частности, означает, что при установлении такой системы и ее нормативном за-



креплении регионы должны исходить из представлений о демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ); приоритета прав и свобод человека и гражданина, социального характера государства (ст. 2, 7); определения народа в качестве единственного источника власти в регионе (ст. 3); признания суверенитета Российской Федерации на всей ее территории (включая территории субъектов РФ), верховенства Конституции РФ и федеральных законов на своей территории, государственной целостности России, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и своими органами государственной власти, равноправия всех субъектов РФ (ст. 4, ч. 3, 4 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 15); единства гражданства в Российской Федерации (ст. 6); необходимости осуществления государственной власти на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную с обеспечением самостоятельности органов каждой из ветвей (ст. 10); самостоятельности в пределах своих полномочий органов местного самоуправления и гарантии их прав (ст. 12); признания идеологического многообразия и светского характера государства (ст. 13, 14).

Государственная власть во всех субъектах РФ организована на основе *принципа разделения власти*, который предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие, исключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти или должностного лица.

*Система органов государственной власти субъекта РФ* в общем плане включает:

- 1) законодательный (представительный) орган государственной власти;
- 2) высшее должностное лицо субъекта РФ (глава региона);
- 3) высший исполнительный орган государственной власти;
- 4) иные органы государственной власти.

Функционирующие на территории субъекта РФ территориальные органы *федеральных* органов государственной власти (исполнительных, судебных) в систему органов государственной власти субъекта РФ не входят.

## *2. Законодательные органы государственной власти субъектов РФ.*

*Законодательный орган государственной власти* в субъекте РФ один (высший и единственный). Он является постоянно действующим, хотя часть депутатов может работать и на непостоянной основе. Название законодательного органа определяется субъектом РФ самостоятельно – это может быть совет (государственный, верховный, областной и пр.), собрание (государственное, законодательное, народное и пр.), дума (краевая, областная, окружная, городская, губернская, государственная), хурал, суглан, парламент и т. п. Количественный состав законодательных органов субъектов РФ может значительно различаться от, например, 15 до несколько сотен депутатов (в последнее время наметилась тенденция к сокращению численного состава парламентов субъектов РФ.). Структура региональных парламентов в основном однопалатная, но есть и двухпалатные (бикамеральные) законодательные органы (на региональном уровне также наметилась тенденция отказа от бикамеральности).

В двухпалатных парламентах одна из палат (обычно называемая верхней) формируется, как правило, из представителей территориальных единиц субъекта РФ, причем в отличие от другой (нижней) палаты здесь возможно отступление от принципа равного представительства. Однако в этом случае полномочия палат должны быть сбалансированы таким образом, чтобы решения нижней палаты, представляющей непосредственно население региона (формируемой путем выборов по избирательным округам с примерно равным числом избирателей), не блокировались верхней палатой, формируемой без обеспечения равного представительства (от территорий).

Формируются законодательные органы субъектов РФ исключительно путем выборов депутатов населением региона, при этом не менее 50 % депутатов парламента (или одной из его палат) должны избираться по пропорциональной избирательной системе (по партийным спискам), но при условии, что в данном субъекте РФ зарегистрированы региональные отделения не менее чем трех политических партий. Срок полномочий региональных парламентов не может превышать пяти лет. В некоторых субъектах РФ предусмотрена ротация (обновление) части состава через определенный срок после избрания. Полномочия законодательного органа субъекта РФ достаточно широки и направлены на реализацию основных его функций: представительства, законодательной и контрольной.

В отличие от законодательной власти *исполнительную власть* в субъекте РФ осуществляет *система органов*, включающая высший исполнительный орган государственной власти (правительство, администрацию) и иные органы исполнительной власти (министерства, департаменты, комитеты, управления и т. п.). Система исполнительных органов государственной власти устанавливается законом субъекта РФ, а их структура в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ и указанным законом определяется главой региона. В отличие от федеральной схемы институциональной организации государственной власти высшее должностное лицо субъекта РФ (глава региона) однозначно определен в качестве главы (руководителя) высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта.

## *3. Главы субъектов РФ.*

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Не могут быть представлены в качестве кандидатур высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) граждане Российской Федерации:

- а) имеющие неснятую или непогашенную судимость;

- б) содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;
- в) которым в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации предъявлено обвинение в совершении преступления;
- г) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и (или) 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в течение срока, когда гражданин Российской Федерации считается подвергнутым административному наказанию);
- д) признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;
- е) отказавшиеся от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

а) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

в.1) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

д.1) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

#### *4. Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.*

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти. Наиболее распространенные наименования этого органа в субъектах – правительство, кабинет министров, администрация. Наименование органа, его структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций. Основные направления деятельности высшего исполнительного органа государственной власти обусловлены его ответственностью за экономическое, социальное и культурное строительство в субъекте РФ. Этот орган разрабатывает проект бюджета субъекта РФ, обеспечивает его исполнение, управляет и распоряжается собственностью субъекта.

#### *5. Судебные и иные органы государственной власти субъектов РФ.*

Говоря об организации *судебной власти* в субъектах РФ, необходимо иметь в виду следующее. Собственно судами субъектов РФ являются только конституционные (уставные) суды и мировые судьи. Исходя из того, что мировые судьи (являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ) лишены возможности участвовать в разрешении публично-правовых споров (они рассматривают только определенные категории уголовных и гражданских дел), в реализации принципа разделения власти на региональном уровне участвуют только конституционные (уставные) суды, которые созданы пока далеко не во всех субъектах РФ. В тех субъектах РФ, где отсутствуют собственные конституционные (уставные) суды, баланс властей обеспечивают федеральные суды, функционирующие на территории этих субъектов, к юрисдикции которых отнесено в том числе разрешение споров публично-правового характера с участием региональных органов государственной власти.

Система органов государственной власти субъекта РФ может включать и *иные органы*. В частности, в отдельных субъектах РФ учреждены надпарламентские органы, например, Великий Хурал в Тыве, Конституционное собрание в Дагестане.

Иные государственные органы субъекта РФ (например: Уполномоч. По правам человека в Самарской области; Счетная палата Оренбургской области и др.).

## **Лекция №28 (2 часа) Тема: «Общая характеристика законодательного процесса в РФ»**

### *1.28.1. Вопросы лекции:*

1. Понятие законодательного процесса, его стадии.
2. Порядок внесения законодательной инициативы и рассмотрения законопроекта в Государственной Думе.
3. Порядок одобрения законопроекта в Совете Федерации
4. Порядок подписания законопроекта Президентом РФ
5. Порядок опубликования и вступления в силу законов и актов палат Федерального Собрания.
6. Особенности принятия федеральных конституционных законов и законов о ратификации международных договоров.

### *1.28.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Понятие законодательного процесса, его стадии.*

Принятие закона состоит из нескольких последовательно следующих одна за другой стадий, совокупность которых называется законодательным процессом. Нарушение конституционного порядка прохождения законопроекта хотя бы на одной из этих стадий лишает принятый акт законной силы. Поэтому Конституция РФ и Регламенты палат ФС детально регламентируют законодательный процесс.

С общепринятой точки зрения Конституция РФ содержит неточное понимание «принятия» федеральных законов. Она устанавливает, что эти законы принимаются Государственной Думой (ч. 1, ст. 105), создавая тем самым впечатление, будто законодательный процесс на этом заканчивается. На самом деле Государственная Дума только утверждает законопроект, который после этого именно в таком качестве передается в Совет Федерации. Совет Федерации одобряет или не одобряет тоже законопроект и только после того, как Президент РФ подпишет законопроект и опубликует его, законопроект становится законом, т. е. может считаться принятым. Однако такое понимание процесса перерастания законопроекта в закон в нашей конституционной системе отсутствует, в связи с чем приходится пользоваться закрепленной в Конституции терминологией.

Конституционный Суд РФ в одном из своих решений внес определенную ясность в этот вопрос, указав, что понятие «принятый федеральный закон», содержащееся в ч. 1 ст. 107 Конституции Российской Федерации, относится к результату законотворческой деятельности обеих палат и, следовательно, отличается от понятия «принятый Государственной Думой федеральный закон» (ч. 1, 2 и 3 ст. 105, ст. 106). Не совпадающее содержание этих понятий отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса.

В Российской Федерации законодательный процесс состоит из следующих основных стадий:

- законодательная инициатива и предварительное рассмотрение,
- рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой,
- рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой,
- рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий,
- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации,
- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом РФ,
- повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ,
- подписание и обнародование законов Президентом РФ.

Следует отметить, что, во-первых, некоторые из этих стадий весьма емкие и включают ряд этапов: чтение в Государственной Думе, комитетская стадия и др.; во-вторых, перечисленные стадии являются лишь основными, в зависимости от действий различных субъектов законодательного процесса могут появляться и дополнительные стадии (в частности, связанные с подготовкой законопроекта, преодолением разногласий между палатами Федерального Собрания, между палатами и Президентом и др.); в-третьих, стадия рассмотрения закона в Совете Федерации является необязательной (хотя считается, что и в этом случае имеет место «молчаливое одобрение» принятого Государственной Думой закона).

#### *2. Порядок внесения законодательной инициативы и рассмотрения законопроекта в Государственной Думе.*

Субъектами права законодательной инициативы являются (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ): Президент РФ; Совет Федерации; члены Федерации депутаты Государственной Думы; Правительство РФ; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ – но только по вопросам их ведения.

Для отдельных категорий законопроектов субъект права законодательной инициативы устанавливается императивно: например, законопроекты о федеральном бюджете вносятся в Государственную Думу Правительством РФ; о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта или об образовании в ее составе нового субъекта РФ – Президентом РФ; законопроекты о приведении федеральных законов в соответствие с Конституцией РФ в связи с решениями Конституционного Суда РФ – Правительством РФ и т. п. Законопроекты, связанные с наполнением или расходованием средств федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ (не обязательно положительного).

Все законопроекты вносятся в Государственную Думу. Основная работа над текстом законопроекта ведется в ответственном комитете (с привлечением экспертов, проведением парламентских слушаний, анализом предложений, альтернативных проектов и т. д.). Именно комитет представляет законопроект для рассмотрения на пленарных заседаниях Государственной Думы. На пленарных заседаниях законопроект, по общему правилу, обсуждается в трех чтениях:

- в первом чтении обсуждаются концепция законопроекта, его актуальность и практическая значимость;
- во втором чтении законопроект обсуждается детально, постатейно, с различными вариантами поправок;
- в третьем чтении законопроект принимается в целом (не допускаются обсуждение статей и внесение содержательных поправок, допустимы лишь редакционные уточнения).

Общих правил о сроках рассмотрения законопроектов в Государственной Думе законодательно не установлено (соответствующие процедурные нормы содержатся в Регламенте палаты). Однако, некоторые законопроекты могут рассматриваться в качестве первоочередных или внеочередных (президентские по его просьбе, в целях реализации решений Конституционного Суда РФ и др.).

Принятие закона Государственной Думой оформляется постановлением палаты, при этом для принятия федеральных законов требуется абсолютное большинство от общего числа депутатов, а для принятия федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции РФ – квалифицированное большинство (не менее 2/3 от общего числа депутатов). Под «общим числом депутатов» понимается не фактический состав палаты (некоторые депутатские мандаты могут быть вакантными) и не количество присутствующих на заседании палаты депутатов, а конституционно установленный состав Государственной Думы, т. е. 450 депутатов. Таким образом, для принятия федеральных законов требуется как минимум 226 голосов, а для принятия федеральных конституционных законов и законов о поправках – 300 голосов.

### *3. Порядок одобрения законопроекта в Совете Федерации*

Все принятые Государственной Думой законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение в Совет Федерации, однако, верхняя палата не обязана рассматривать все поступившие из нижней палаты законы – *обязательно-му рассмотрению в Совете Федерации* подлежат лишь:

- а) федеральные конституционные законы;
- б) законы о поправках к Конституции РФ;
- в) финансовые законы (законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, таможенного регулирования, денежной эмиссии);
- г) законы о ратификации и денонсации международных договоров РФ;
- д) законы по вопросам войны и мира, статуса и защиты Государственной границы РФ.

Для рассмотрения поступивших из Государственной Думы законов Совету Федерации отведено 14 дней, в течение которых он может одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон. Процедура рассмотрения закона в Совете Федерации более проста. Здесь нет традиционных чтений, вопрос может не выноситься на рассмотрение палаты. Однако члены Совета Федерации организуют обсуждение принятого Государственной Думой закона в субъектах РФ, при этом поступившие из регионов замечания и предложения могут предопределить отклонение закона Советом Федерации. Постановления Совета Федерации об одобрении или отклонении закона принимаются абсолютным большинством от общего числа членов Совета Федерации (как минимум 90 голосов), федеральные конституционные законы и законы о поправках должны быть одобрены квалифицированным большинством – не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации (как минимум 134 голоса). Отклоненные Советом Федерации законы подлежат повторному рассмотрению Государственной Думой, при этом вето Совета Федерации может быть преодолено 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

### *4. Порядок подписания законопроекта Президентом РФ*

Принятый федеральный закон (понятия «принятый Государственной Думой федеральный закон» и «принятый федеральный закон» не являются тождественными!) в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования (если закон рассматривался Советом Федерации и одобрен им, а также в случае «молчаливого одобрения» – Председателем Совета Федерации, а если Государственная Дума преодолела вето Совета Федерации – Председателем Государственной Думы). В течение 14 дней Президент РФ должен подписать и обнародовать поступивший закон или отклонить его. Вето Президента РФ также является отлагательным: если отклоненный закон при повторном рассмотрении в палатах Федерального Собрания будет одобрен в ранее принятой редакции квалифицированным большинством (не менее 2/3 голосов) от общего числа членов Совета Федерации (119 голосов) и депутатов Государственной Думы (300 голосов), то он подлежит подписанию и обнародованию Президентом РФ в семидневный срок. В отношении принятых федеральных конституционных законов и законов о поправках Президент РФ правом вето не обладает.

### *5. Порядок опубликования и вступления в силу законов и актов палат Федерального Собрания.*

Обнародование законов осуществляется главным образом посредством их официального опубликования. В буквальном смысле понятия «обнародование» и «опубликование» не совпадают, что не исключает возможности обнародования закона и в иных формах: по телевидению и радио, по каналам связи, путем рассылки адресатам, распространения в машиночитаемой форме и т. п., однако практики такого обнародования нет. В соответствии с Федеральным законом от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» с изм. и доп. официальным опубликованием закона является первая публикация его полного текста в одном из источников официального опубликования (каковыми являются «Собрание законодательства РФ», «Российская газета» и «Парламентская газета»). Опубликование закона должно быть осуществлено в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. По общему правилу законы вступают в силу по истечении десяти дней после их официального опубликования (часто иной порядок вступления в силу предусматривается в самих законах, что является допустимым).

### *6. Особенности принятия федеральных конституционных законов и законов о ратификации международных договоров.*

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от



общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный закон не может быть в порядке вето отклонен Президентом РФ и подписывается и обнародуется им в течении четырнадцати дней (ст.108). Порядок принятия законов о порядке ратификации международных договоров определяется ФЗ от 15.07.1995г. «О международных договорах Российской Федерации»

## **Лекция №29 (1 час) Тема: «Порядок внесения поправок, изменений и пересмотр Конституции РФ.**

### *1.29.1. Вопросы лекции:*

1. Порядок внесения поправок в Конституцию РФ.
2. Порядок внесения изменений в Конституцию РФ.
3. Порядок пересмотра Конституции РФ.

### *1.29.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Порядок внесения поправок в Конституцию РФ.*

Виды изменений текста Конституции РФ:

- пересмотр глав 1,2,9 Конституции РФ;
- поправки в главы 3-8 Конституции РФ;
- изменения в ст. 65 Конституции РФ

Инициировать внесение изменений в Конституцию РФ (выступать в качестве *субъектов конституционной законодательной инициативы*) могут только глава государства, Совет Федерации и Государственная Дума в целом или группы численностью не менее 1/5 состава каждой из палат, Правительство РФ и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ (ст. 134 Конституции). При этом правом конституционной законодательной инициативы обладает всенародно избранный действующий Президент РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции РФ исполняющий обязанности Президента РФ (Председатель Правительства РФ) не вправе вносить предложения о поправках и пересмотре положений Основного Закона.

Порядок изменения положений гл. 3–8 Конституции РФ определен в ст. 136 Основного Закона и в Федеральном законе от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Такие изменения вносятся путем принятия специальных законов о поправках. Обязательные процедурные требования здесь следующие: одобрение большинством не менее 2/3 голосов от общего (т. е. конституционно установленного) числа депутатов Государственной Думы и 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации, а также органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ (принять решение об одобрении либо неодобрении поступившего из Совета Федерации закона о поправках региональные парламенты должны в течение года).

В отношении принятых законов о поправках Президент РФ не обладает правом вето: в течение 14 дней они должны быть подписаны им и обнародованы. В месячный срок после вступления в силу закона о поправках Президент РФ должен официально опубликовать новый (измененный) текст Конституции РФ. В случае, если закон о поправке (поправках) к Конституции РФ не получит одобрения законодательных (представительных) органов государственной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке (данных поправках) допускается не ранее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения закона региональными парламентами. Результаты рассмотрения устанавливает и объявляет Совет Федерации, при этом постановление Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения в течение семи дней со дня его принятия может быть обжаловано в Верховном Суде РФ Президентом РФ или законодательным органом любого субъекта РФ.

#### *2. Порядок внесения изменений в Конституцию РФ.*

Указанный жесткий порядок изменения Конституции РФ не касается порядка изменения лишь одной конституционной нормы – ч. 1 ст. 65, определяющей состав Российской Федерации. Изменения в эту статью вносятся либо на основании федерального конституционного закона об изменении состава Российской Федерации, либо указом Президента на основании решения органа государственной власти субъекта РФ об изменении своего наименования.

#### *3. Порядок пересмотра Конституции РФ.*

Процедуры пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок существенно различаются. Для пересмотра положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ должен быть созван специальный орган – *Конституционное Собрание*. Статус этого органа должен быть определен федеральным конституционным законом, однако такой закон пока не принят, и определенно говорить о составе, порядке формирования и созыва Конституционного Собрания, сроках его полномочий, процедурных моментах и пр. в настоящее время невозможно. Конституционное Собрание должно определиться, соглашается оно в принципе с предложением о пересмотре Конституции РФ или нет. В последнем случае Конституционное Собрание должно специальным решением подтвердить неизменность действующей Конституции. Если же Конституционное Собрание соглашается с предложением о пересмотре Конституции, то оно должно разработать проект нового Основного Закона (даже в случае, когда предлагаемое изменение незначительно по объему и касается, например, лишь одной статьи). Судьба разработанного проекта также может быть решена по-разному. Первый вариант – его принимает само Конституционное Собрание квалифицированным большинством голосов (2/3 от общего числа его членов). Второй вариант – проект новой Конституции РФ выносится на всенародное голосование (в этом случае для того, чтобы референдум считать состоявшимся, установлен порог явки: в нем должно принять участие более половины избирателей, а для положительного решения требуется более половины голосов принявших участие в голосовании избирателей).



## **Лекция №30 (1 час). Тема: «Конституционные основы местного самоуправления».**

### *1.30.1. Вопросы лекции:*

1. Понятие и система местного самоуправления и управления.
2. Конституционные принципы организации и деятельности местного самоуправления, конституционные основы компетенции местного самоуправления.
3. Конституционные гарантии местного самоуправления.

### *1.30.2. Краткое содержание вопросов:*

#### *1. Понятие и система местного самоуправления и управления.*

Основополагающим актом, регулирующим отношения в сфере местного самоуправления в России, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В систему местного самоуправления входят органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, а также различные формы непосредственного осуществления населением и участия населения в решении вопросов местного значения.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. В отличие от местного самоуправления, местное управление в лице структурных подразделений органов государственной власти на местах, является частью государственного аппарата и способом децентрализации функций центральных органов государственной власти.

#### *2. Конституционные принципы организации и деятельности местного самоуправления, конституционные основы компетенции местного самоуправления.*

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, 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.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности.

Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

#### *3. Конституционные гарантии местного самоуправления.*

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (Ст. 12 Конституции РФ)

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

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.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется (ст. 133 Конституции РФ):

правом на судебную защиту,

на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти,

запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В целом, местное самоуправление обеспечивается *системой гарантий*: формально-юридических, экономических, социальных, институциональных и др. При этом наиболее действенной является гарантия судебной защиты, которая подразумевает, с одной стороны, судебную защиту права граждан на местное самоуправление (в этом аспекте

возможны споры между гражданами и органами местного самоуправления), а с другой – судебную защиту прав органов местного самоуправления на реализацию своих полномочий (здесь речь идет прежде всего о спорах между органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления).

Собственных судебных органов в системе органов местного самоуправления нет, и судебная гарантия местного самоуправления реализуется посредством обращения в федеральные суды общей юрисдикции (мировые судьи возможностью рассматривать споры публично-правового характера не обладают), в арбитражные суды, в конституционные (уставные) суды субъектов РФ и в Конституционный Суд РФ в соответствии с юрисдикцией судебных органов, с соблюдением правил о подведомственности и подсудности. При этом в Конституционный Суд РФ имеют возможность обратиться только граждане с индивидуальной или коллективной жалобой (Конституционный Суд РФ рассматривает такие жалобы в порядке конкретного конституционного контроля), а в конституционные (уставные) суды субъектов РФ вправе обращаться и органы местного самоуправления с запросами в порядке абстрактного конституционного (уставного) контроля.

## **2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ**

**2.1 Практическое занятие №1 (4 ч).** Конституционное право Российской Федерации как отрасль права и наука

### **2.1.1. Задание для работы:**

1. Понятие, предмет и методы конституционного права как отрасли права.
2. Конституционно – правовые нормы, их особенности и виды. Конституционно – правовые институты
3. Конституционно – правовые отношения и их субъекты.
4. Источники отрасли конституционного права.
5. Система конституционного права.
6. Место конституционного права в системе права РФ. Тенденции развития конституционного права на современном этапе
7. Предмет, система и источники науки конституционного права.
8. Методы науки конституционного права

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Студенту важно уяснить содержание и значение термина «конституционное право России». При этом следует учитывать, что данный термин используется для определения, во-первых, одноименной отрасли права, представляющей собой совокупность правовых норм, во-вторых, науки, которая имеет своим предметом изучение отрасли конституционного права, и, в-третьих, учебного курса, содержание которого составляет система теоретических положений науки, необходимых и достаточных для познания студентами сущностных характеристик отрасли и содержания ее институтов, для выработки умения применять на практике нормы отрасли конституционного права. Необходимо также иметь в виду, что в течение долгого периода в отечественной юридической науке использовался термин «государственное право». Одни ученые рассматривают его как синоним понятия «конституционное право», другие считают эти понятия неидентичными.

Изучая предмет конституционного права, нужно ознакомиться со структурой Конституции Российской Федерации. Это поможет усвоить конкретное содержание основных групп общественных отношений, составляющих предмет конституционного права. При изучении вопроса о конституционно-правовых нормах и институтах следует уяснить, что характерно для норм конституционного права, как они классифицируются, к каким правовым институтам относятся. Рассматривая вопрос о конституционно-правовых отношениях и их субъектах, важно не только понять, в чем состоит специфика данных отношений по сравнению с другими видами правоотношений, как они подразделяются, но и определить, каков круг субъектов конституционно-правовых отношений, какие специфические субъекты присущи конституционному праву.

При изучении системы конституционного права необходимо рассмотреть ее основные компоненты, выяснить, что лежит в основе построения этой системы, чем она обуславливается, каково соотношение системы Конституции и системы отрасли конституционного права.

Анализируя место конституционного права в системе права Российской Федерации, следует рассмотреть, в чем проявляется роль конституционного права как ведущей отрасли права. Для этого важно выявить соотношение норм конституционного права с нормами других отраслей права. Необходимо иметь четкое представление о тенденциях развития конституционного права на современном этапе. Ценную информацию, касающуюся этого вопроса, можно получить из ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, а также примерных программ законопроектной работы Государственной Думы.

### **2.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению конституционного права как отрасли права и науки.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.2. Практическое занятие № 2 (2 ч). Основы конституционной теории.**

### **2.2.1. Задание для работы:**

1. Понятие и сущность конституции.
2. Виды и функции конституции.
3. Черты и юридические свойства конституции.
4. Форма и структура конституции.
5. Конституционная ответственность.

### **2.2.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Нужно понять отличие конституции от текущих законов, ее значение как ядра правовой системы. Конституции как основному закону государства присущи особые юридические свойства, специфический характер требований к ее принятию, изменению и дополнению. Студенты должны раскрыть эти свойства, указать конкретные статьи Конституции Российской Федерации, в которых они выражены.

Для характеристики Конституции важное значение имеет вопрос о ее структуре. Следует уяснить, по какому принципу сгруппированы конституционные нормы, какие понятия используются в наименованиях ее структурных единиц: разделов и глав, какое место отведено тому или иному конституционному институту.

На основе теории классификаций конституций необходимо показать к каким разновидностям конституций относится Конституция РФ, обосновать это по наличию определенных признаков Конституции РФ. Наиболее сложным и недостаточно разработанным вопросом является вопрос о конституционной ответственности. Важно выявить общие черты и особенности конституционной ответственности по сравнению с другими видами юридической ответственности, продемонстрировать это на конкретных примерах из конституционного законодательства.

### **2.2.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению сущности конституции и ее особенностей.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.3. Практическое занятие № 3 (2 ч). Конституционное развитие России.**

### **2.3.1. Задание для работы:**

1. Конституционное строительство в дореволюционной России.
2. Развитие советских конституций (1918-1978г.г.)
3. Конституционная реформа в России 1989-1993 г.г.
4. Особенности подготовки и принятия Конституции РФ 1993г.

### **2.3.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Студент должен изучить вопрос о развитии российской Конституции; при этом нельзя забывать о том, что на протяжении почти семи десятилетий, до декабря 1991 г., Россия была одной из союзных республик в составе СССР. Понимая соотношение конституционного развития России и СССР, нужно уметь охарактеризовать особенности кон-

ституционного закрепления государственно-правовых институтов в Основных Законах России 1918, 1925, 1937, 1978 годов. Применительно к последней из этих конституций важно не упустить из вида смысл тех изменений, которые были внесены в нее в 1989—1992 годах.

Особое внимание нужно обратить на процесс подготовки и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, отметить при этом роль Конституционной комиссии, образованной Съездом народных депутатов, и Конституционного совещания, созванного Президентом Российской Федерации. Следует также уяснить, какие новые концепции легли в основу действующей Конституции.

### **2.3.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению особенностей конституционного развития России.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.4 Практическое занятие № 4 (2 ч). Конституция РФ 1993г.**

### **2.4.1. Задание для работы:**

1. Структура и содержание Конституции РФ 1993г.
2. Конституционно-правовые нормы и институты.
3. Система Конституции РФ 1993г.
4. Место Конституции РФ 1993г. в системе других нормативно-правовых актов РФ

### **2.4.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При всем многообразии подходов к *понятию конституции* (которое обусловлено различным пониманием предмета конституционного права) ее можно определить как *основной закон государства, обладающий высшей юридической силой, закрепляющий и регулирующий базовые общественные отношения в сфере правового статуса личности, институтов гражданского общества, организации государства и функционирования публичной власти.*

Именно с понятием конституции связана ее *сущность*: основной закон государства призван служить главным ограничителем для власти в ее отношениях с человеком и обществом.

Конституционно-правовые нормы - это общеобязательное веление, выраженное в виде государственно-властного предписания и регулирующие общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

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

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

Наряду с общими признаками, присущими любой правовой норме (универсальный, неперсонифицированный характер, сознательно-волевой характер, формальная определенность, обеспеченность силой государственного принуждения и др.), конституционно-правовые нормы обладают рядом отличительных черт.

Знание структуры Конституции РФ не только помогает ориентироваться в тексте Основного Закона России. К структуре Конституции, как правило, «привязаны» система отрасли конституционного права России, а также структура одноименного учебного курса. Однако отождествлять структуру Конституции и систему конституционного права ни в коем случае нельзя. Аналогия между этими понятиями возможна лишь по названию и последовательности составных частей, но не по объему и содержанию.

Особая *охрана* Конституции РФ проявляется в том, что ее охраняет вся система органов государственной власти. Согласно ст.80 Конституции РФ Президент РФ является ее гарантом. В своей присяге он обязуется соблюдать и защищать Конституцию (ст.82). В случае противоречия Конституции Президент может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ, приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Конституционный Суд РФ рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов как федеральных органов государственной власти, так и субъектов Федерации. Акты и их отдельные положения признанные неконституционными утрачивают свою юридическую силу, а несоответствующие Конституции РФ международные договоры не подлежат введению в действие и применению.



### **2.4.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению особенностей Конституции РФ 1993 года.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

**2.5. Практическое занятие №5 (2 ч).** Общая характеристика института основ общественного и государственного строя (основ конституционного строя)

#### **2.5.1. Задание для работы:**

1. Понятие основ общественного и государственного строя, его соотношение с основами конституционного строя.
2. Особенности закрепления основ общественного и государственного строя в советских конституциях.
3. Содержание института основ конституционного строя, особенности его правового регулирования.
4. Место института основ конституционного строя в системе отрасли конституционного права.

#### **2.5.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Конституционный строй — это форма, способ организации государства, закрепленный в его конституции. Уясняя содержание этого понятия, следует определить его соотношение с понятиями «конституционное государство» и «гражданское общество».

Основы конституционного строя Российской Федерации — это основные принципы, устой российского государства, которые призваны обеспечить ему характер конституционного государства. Необходимо иметь представление о содержании института основ конституционного строя России, его структуре, месте в системе конституционного права, взаимосвязи с другими правовыми институтами и определяющей роли по отношению к ним.

### **2.5.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению института основ общественного и государственного строя (основ конституционного строя).

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

**2.6. Практическое занятие № 6 (2 ч).** Экономические и социальные основы конституционного строя

#### **2.6.1. Задание для работы:**

1. Принципы построения экономической системы.
2. единство экономического пространства;
3. свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств;
4. поддержка конкуренции;
5. свобода экономической деятельности;
6. равная защита всех форм собственности.
2. Использование и охрана земли и других природных ресурсов
3. Социальное государство.

#### **2.6.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Следует внимательно проанализировать форму конституционного закрепления экономических и социальных основ конституционного строя Российской Федерации.

Рассматривая основы экономической системы, следует обратить внимание на конституционное закрепление рыночной экономики, многообразия форм собственности, обязанности государства по их равной защите. При подготовке данных вопросов следует особое внимание уделить положениям ст.8,9,34,35,74,75 Конституции РФ, в которых провозглашаются свобода экономической деятельности в Российской Федерации, поддержка конкуренции, запрет монополизации и недобросовестной конкуренции, свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории РФ, единство системы и общие принципы налогообложения и сборов в РФ; признаются и равным образом защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

### **2.6.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению экономических и социальных основ конституционного строя РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.7. Практическое занятие №7 (2 ч). Политические и духовные основы конституционного строя**

### **2.7.1. Задание для работы:**

1. Идеологическое многообразие.
2. Политический плюрализм.
3. Светское государство

### **2.7.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Студентам необходимо проанализировать форму конституционного закрепления политических и духовных основ конституционного строя Российской Федерации. Студенты должны проанализировать принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, свободы массовой информации; уяснить правовой статус политических партий и других общественных объединений, порядок их создания и регистрации, основы внутреннего устройства, основания приостановления деятельности и ликвидации; разобраться в соотношении федеральных законов «Об общественных объединениях» и «О политических партиях». Следует иметь в виду и те установления, касающиеся политических партий и других общественных объединений, которые содержатся в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности».

### **2.7.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению политических и духовных основ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.8. Практическое занятие № 8 (4 ч ). Конституционные характеристики Российского государства**

### **2.8.1. Задание для работы:**

1. Демократическое государство
2. Федеративное государство.
3. Правовое государство.
4. Республиканская форма правления.
5. Суверенное государство.

### **2.8.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Прежде всего, нужно обратить внимание на анализ конституционной характеристики Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Одной из основ

конституционного строя является народовластие. Именно народ — носитель суверенитета и единственный источник государственной власти. Студенты должны раскрыть значение и содержание этого конституционного принципа, показать формы реализации народом принадлежащей ему власти. При этом следует усвоить содержание понятий представительной и непосредственной (прямой) демократии, их соотношение, охарактеризовать практику реализации этих форм на современном этапе. Рассматривая вопрос о непосредственной демократии, необходимо обратить особое внимание на такие ее «ключевые» проявления, как референдум и свободные выборы. Если правовое регулирование выборов будет детально изучаться позже, в весеннем семестре, то институт референдума рассматривается уже в рамках данного раздела курса. Следует учесть, что Федеральный конституционный закон 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» распространяется только на федеральный (всероссийский) референдум; Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит правовую основу для собственного регулирования субъектами Федерации референдумов субъектов Федерации и местных референдумов, а также — в части, не противоречащей Федеральному конституционному закону, — распространяется и на референдум РФ.

Непосредственная демократия не сводится лишь к референдумам и выборам: их дополняют отзыв депутатов и выборных должностных лиц, народная правотворческая инициатива, собрания и сходы граждан, народное обсуждение проектов правовых актов и другие институты.

Должна быть уяснена характеристика Российской Федерации как социального и светского государства.

### **2.8.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению конституционных характеристик России.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

**2.9. Практическое занятие № 9 (2 ч).** Общая характеристика института конституционно-правовых основ положения человека и гражданина

#### **2.9.1. Задание для работы:**

1. Понятие и содержание института основ правового положения человека и гражданина.
2. Место института основ правового положения человека и гражданина в системе отрасли конституционного права.
3. Основные принципы правового положения человека и гражданина.
4. Система и классификация основных прав и обязанностей человека и гражданина.

#### **2.9.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Студентам нужно уяснить понятие основ правового статуса личности как конституционно-правового института, его структуру, место в системе конституционного права. Анализ соответствующих конституционно-правовых норм позволяет выявить наиболее существенные, исходные начала, определяющие положение человека в обществе и государстве, принципы их взаимоотношений. Важное место занимают вопросы, связанные с конституционными правами и свободами человека и гражданина. Необходимо изучить развитие концепции прав человека в конституционном законодательстве России, рассмотреть принципы правового статуса личности — те признаваемые и охраняемые государством и правом универсальные начала, исходя из которых реализуются права и свободы человека и гражданина, выполняются их обязанности.

### **2.9.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению института конституционно-правовых основ положения человека и гражданина.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

**2.10. Практическое занятие №10 (2 ч).** Гражданство РФ

#### **2.10.1. Задание для работы:**

1. Понятие и принципы гражданства РФ

2. Основание приобретения гражданства.
3. Основание прекращения гражданства.
4. Порядок изменения гражданства детей.
5. Государственные органы по делам гражданства.

### **2.10.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Важно усвоить, что необходимой частью института, закрепляющего основы правового статуса личности, является совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с гражданством. Поэтому следует обратиться к понятию гражданства, выделить в нем главные, существенные черты, характеризующие устойчивую правовую связь человека с государством. Необходимым условием глубокого понимания действующего правового регулирования института гражданства является рассмотрение вопроса о развитии российского законодательства в этой сфере.

Изучая данный институт, следует, опираясь на Федеральный закон от 31 мая 2002 г., проанализировать принципы гражданства, основания его приобретения и прекращения, порядок разрешения дел о гражданстве. При этом нужно учесть, что в указанный акт вносились изменения.

### **2.10.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению гражданства РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.11. Практическое занятие №11 (2 ч). Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства**

### **2.11.1. Задание для работы:**

1. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ
2. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства

### **2.11.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

В рамках данной темы изучается правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев; правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (помимо Федерального закона от 25 июля 2002 г. следует также иметь в виду Федеральный закон от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»); вопрос о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища.

Если иностранные граждане и лица без гражданства вынуждены покинуть территорию другого государства в силу преследования за убеждения (по идеологическим мотивам), им в соответствии с признанными международными нормами может быть предоставлено *политическое убежище*. Предоставление убежища в России отнесено к компетенции Президента РФ (п. «а» ст. 89 Конституции РФ) и осуществляется в соответствии с утвержденным его указом Положением.

### **2.10.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению статуса беженцев и переселенцев в РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.12. Практическое занятие № 12 (2 ч). Личные права и свободы**

### **2.12.1. Задание для работы:**

1. Право на жизнь.
2. Достоинство личности.
3. Право на свободу и личную неприкосновенность.
4. Право на частную жизнь.



- 5.Неприкосновенность жилища.
- 6.Право на выбор национальной принадлежности и языка
- 7.Свобода передвижения и выбора места жительства.
- 8.Свобода совести и вероисповедания.

### **2.12.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Нужно уяснить особенности личных прав и свобод, их классификацию, содержание каждого права и свободы; обратить внимание на систему их гарантий, в частности, на институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; разобрать вопрос об ограничениях прав и свобод в условиях чрезвычайного положения и военного положения.

Среди законов, регулирующих отдельные права и свободы, рекомендуется отнестись с повышенным вниманием к следующим: «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О свободе совести и о религиозных объединениях».

### **2.12.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению личных прав или свобод.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.13. Практическое занятие №13 (2 ч). Политические права и свободы**

### **2.13.1. Задание для работы:**

1. Право участвовать в управлении делами государства.
- 2.Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.
- 3.Право на объединение.
- 4.Право на мирные собрания и публичные манифестации.
- 5.Свобода мысли, слова, печати и информации.

### **2.13.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Необходимо уяснить особенности политических прав и свобод. Рекомендуется затронуть вопрос о гарантиях политических прав и свобод. В связи с этим нужно обратить внимание на необходимость эффективного функционирования государственного механизма и институтов гражданского общества, на необходимость существования развитой нормативно-правовой базы. Важно отметить особую роль Президента Российской Федерации как гаранта прав и свобод человека и гражданина, Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и аналогичных уполномоченных в субъектах Российской Федерации.

Целесообразно уделить внимание и такому аспекту проблемы, как правомерное ограничение политических прав и свобод, определить при этом пределы такого ограничения. Следует обозначить роль политических прав и свобод в становлении демократического правового государства в России.

Необходимо раскрыть систему политических прав и свобод, причем отметить, что перечень («набор») этих прав и свобод, формулируемый разными авторами, не во всем совпадает.

Студент должен показать, в каких правовых актах закреплены политические права и свободы, упомянуть о международно-правовых стандартах в области прав человека, остановиться на соответствующих положениях международно-правовых актов, рекомендованных в списке источников по теме. Характеризуя акты российского законодательства, необходимо провести их классификацию по юридической силе и по территории действия.

Необходимо дать краткую характеристику механизма реализации каждого из обозначенных в теме политических прав и свобод.

### **2.13.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению политических прав или свобод.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.14. Практическое занятие № 14 (2 ч). Экономические, социальные и культурные права**

### **2.14.1. Задание для работы:**

1. Экономические права и свободы.

- право на экономическую деятельность

- право частной собственности

- трудовые права и свободы.

2. Социальные права и свободы.

- защита материнства, детства и семьи.

- право на социальное обеспечение.

- право на жилище.

- право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

3. Культурные права и свободы.

- право на образование.

- свобода творчества.

- право на участие в культурной жизни.

4. Экологические права.

- право на благоприятную окружающую среду

- право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

- право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями.

### **2.14.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Необходимо уяснить, что особую группу основных прав и свобод человека и гражданина составляют экономические, социальные и культурные права и свободы. Они касаются таких важных сфер жизни человека, как собственность, труд, отдых, здоровье, образование, и призваны обеспечить физические, материальные, духовные и другие социально значимые потребности личности. Конституция 1993г., по сравнению с основными законами советского типа, исходит из принципиально иной идеологии при закреплении этой группы прав и свобод. В прежнем подходе ярко проявлялась ориентация государства на главенствующую роль государства в предоставлении экономических и социальных благ человеку, которого оно как бы окружало со всех сторон опекой. В условиях отказа от глобального огосударствления экономики, ответственность за обеспечение экономических и социальных прав и свобод личности ложится на всех субъектов экономической и социальной деятельности при возрастающей активности и индивидуальной ответственности самого человека.

### **2.14.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению экономических, социальных и культурных прав или свобод.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.15 Практическое занятие № 15 (2 ч). Конституционные обязанности, гарантии прав и свобод**

### **2.15.1. Задание для работы:**

1. Конституционные обязанности человека и гражданина

2. Конституционные гарантии прав и свобод.

3. Механизм защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина

*Темы индивидуальных домашних заданий.*

1. Студентам предлагается письменно проанализировать на выбор одну из конституционных обязанностей, используя следующую схему:

1) Какие возможности поведения субъекта заключены в содержании обязанности.

- 2) Какую характеристику данной обязанности можно встретить в советских либо в зарубежных конституциях, а также в международно-правовых актах.
- 3) Субъекты обязанности.
- 4) Формы реализации обязанности.
- 5) Механизм гарантий обязанности.
- 6) Способы охраны и защиты обязанности.

### **2.15.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Необходимо проанализировать не только конституционные обязанности человека и гражданина, но и конституционные гарантии прав и свобод, а также механизм защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Следует учесть, что Конституция РФ 1993 г., в отличие от предыдущих российских конституций и основных законов некоторых иностранных государств, не содержит специальной главы, посвященной обязанностям человека и гражданина. Система гарантий прав и свобод достаточно обширна и включает следующие составляющие: социально-экономические (материальные) гарантии; политические гарантии и юридические гарантии. Юридические гарантии в свою очередь делятся на две группы: формально-юридические и институциональные гарантии.

### **2.15.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению обязанностей человека в России.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.16. Практическое занятие №16 (2 ч). История развития федерализма в России**

### **2.16.1. Задание для работы:**

1. Форма государственного устройства дореволюционной России
2. Особенности и этапы развития федеративных отношений в советской России.
3. Правовые основы государственного суверенитета России 1990г.
4. Федеративные договоры с субъектами РФ 1992г.
5. Содружество независимых государств.

### **2.16.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Важно проследить становление и развитие Российской Федерации как федеративного государства, учитывая при этом ее правовой статус как субъекта бывшего СССР. При изучении современного конституционно-правового статуса Российской Федерации следует иметь в виду, что он определяется Конституцией Российской Федерации, а Федеративным договором от 31 марта 1992 г. — в части, не противоречащей Конституции.

Принципы российского федерализма определяют основы *конституционно-правового статуса Российской Федерации*, основными элементами которого являются:

- федеральная учредительная власть;
- государственный суверенитет;
- территориальное верховенство России (при этом территория РФ имеет не только внутреннее, государственно-правовое, но и международно-правовое значение, включает в себя не только территории всех субъектов РФ, но и такие пространства, как территориальное море, внутренние воды, воздушное пространство);
- единое федеральное гражданство;
- государственный язык;
- федеральный бюджет, федеральная государственная собственность, единые таможенная, денежная, кредитная и налоговая системы;
- единая правовая система;
- система федеральных органов государственной власти, единые судебная система и система органов прокуратуры;
- единая внешняя политика, членство в межгосударственных объединениях;
- единые Вооруженные Силы;
- конституционное закрепление предметов исключительного ведения Российской Федерации;

- наличие государственных символов России: герба, гимна, флага, столицы.

### **2.16.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению организации модели федеративных отношений в истории России.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.17. Практическое занятие №17 (2 ч). Статус РФ и статус субъектов РФ**

### **2.17.1. Задание для работы:**

1. Конституционно-правовая модель федеративных отношений в современной России. Принципы федерации в России.

2. Конституционно-правовой статус РФ.

3. Виды субъектов РФ, их конституционно-правовой статус.

4. Правовые основы взаимоотношений РФ и субъектов РФ.

### **2.17.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Статус Российской Федерации включает важнейшие черты ее федеративной государственности. Он характеризуется прежде всего тем, что Российская Федерация является суверенным государством, полноправным субъектом международного сообщества, обладающим на всей своей территории полнотой государственной власти, за исключением тех полномочий, которые в соответствии с федеральной Конституцией находятся в ведении субъектов РФ.

Для любого федеративного государства чрезвычайно важно достижение гармонии в отношениях частей (субъектов федерации) и целого (самой федерации). Большинство федераций мира с точки зрения статуса их составных частей *симметричны*, т. е. состоят из однопорядковых субъектов. В некоторых же федеративных государствах субъекты федерации обладают различным объемом правомочий – *асимметричные* федерации. Абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения не существует, и во всех федеративных государствах имеют место те или иные элементы асимметрии.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции РФ субъектами РФ являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Буквальное толкование данной нормы позволяет сделать вывод о том, что в Конституции РФ закреплён симметричный характер федерации. Более того, конституционный текст содержит целый ряд положений о равноправии субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5, ч. 2 ст. 72, ст. 77 и др.).

Поскольку все субъекты РФ являются государственными образованиями, *общие начала их конституционно-правового статуса* созвучны основным элементам статуса Российской Федерации:

Состав Российской Федерации конституционно закреплён в ч. 1 ст. 65 Основного Закона, в которой поименованы все 83 ее субъекта: 21 республика, 9 краёв, 46 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа. Однако конституционно установленный состав федерации в России может быть изменён, и Конституция РФ предусматривает возможность такого изменения: а) в связи с изменением (увеличением) территории Российской Федерации (возможность *сецессии*, т. е. выхода какого-либо субъекта из состава Российской Федерации Конституция РФ в прямой постановке не допускает); б) в рамках существующих границ. В первом случае речь идёт о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта (ч. 2 ст. 65). Изменение же состава Российской Федерации в существующих границах возможно в силу двух обстоятельств:

1) в связи с образованием в составе России нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65);

2) в связи с изменением статуса каким-либо субъектом.

### **2.17.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению организации модели федеративных отношений в современной России.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.18. Практическое занятие №18 (2 ч). Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ**

### **2.18.1. Задание для работы:**

1. Предметы ведения РФ.

2. Предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ.
3. Предметы ведения субъектов РФ.
4. Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ.
5. Конституционно-правовые основы разрешения коллизий по вопросам компетенции РФ и субъектов РФ.

### **2.18.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Необходимо проанализировать статус субъектов Российской Федерации, усвоить при этом, что Конституция Российской Федерации, закрепляя вопросы, относящиеся к ведению Российской Федерации (статья 71), и вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72), устанавливает, что вне этих пределов ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Необходимо определить способы разграничения компетенции РФ и субъектов РФ. Студент должен обратить внимание на изменение практики так называемого договорного процесса; учесть в связи с этим, что Федеральный закон 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» утратил силу в 2003 году, а регулируемые им вопросы получили отражение в новой главе IV<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Совершенствование федеративных отношений в России представляет собой одну из насущных задач государственной власти. Нужно уяснить, какие действия по укреплению федеративной государственности предпринимались различными ветвями власти начиная с 2000 года (среди них назначение полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах; установление в законодательстве возможности так называемого федерального вмешательства, усиление ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за нарушение Конституции Российской Федерации и федеральных законов; вынесение Конституционным Судом Российской Федерации решений о несоответствии федеральной Конституции положений конституций ряда республик об их суверенитете и др.).

### **2.18.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привил навыки по выявлению и определению организации разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.19. Практическое занятие №19 (2 ч). Административно-территориальное деление и автономия в РФ**

### **2.19.1. Задание для работы:**

1. Понятие и значение административно-территориального деления.
2. Виды административно-территориальных единиц.
3. Порядок образования, изменения и упразднения административно-территориальных единиц.
4. Понятие и значение автономии, ее виды.
5. Правовые основы учета и обеспечения прав коренных малочисленных народов.

### **2.19.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

### **2.19.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привил навыки по выявлению и определению организации административно-территориального деления в РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.



В России административно-территориальное устройство базируется на ряде принципов: экономический принцип, национальный принцип, принцип максимального приближения как государственного аппарата, так и местного самоуправления к населению. Вопросы административно-территориального устройства относятся к исключительному ведению субъектов РФ. Административно-территориальными единицами являются районы, города, поселки (рабочие, сельские, дачные, курортные). В Российской Федерации имеются также закрытые административно-территориальные образования.

Особое внимание следует уделить рассмотрению статуса сложносоставных субъектов РФ с учетом правовой позиции, содержащейся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области».

## **2.20. Практическое занятие №20 (4 ч). Избирательная система**

### **2.20.1. Задание для работы:**

1. Понятие избирательной системы и избирательного права
2. Принципы избирательного права
3. Избирательный процесс.
4. Система выборов в РФ, особенности их правового регулирования.

### **2.20.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Необходимо усвоить понятия избирательной системы и избирательного права, изучить принципы проведения выборов в Российской Федерации, а также порядок их подготовки и проведения. Постигая источники избирательного права, следует обратить особое внимание на то, в какой мере федеральное законодательство регулирует выборы на уровне субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

При подготовке вопроса о видах избирательных систем нужно разобраться в том, каковы достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной систем, чем были обусловлены переход от смешанной к пропорциональной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а равно усиление пропорциональной составляющей на выборах депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований.

Избирательный процесс – это процесс организации и проведения выборов. Стадии избирательного процесса делятся на основные и дополнительные.

### **2.20.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привил навыки по выявлению и определению организации и функций избирательной системы в РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.21. Практическое занятие №21 (2 ч). Референдум в РФ**

### **2.21.1. Задание для работы:**

1. Референдум РФ.
2. Система референдумов в РФ, особенности их правового регулирования.

### **2.21.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Референдум – это форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме.

В зависимости от уровня и выносимых на голосование вопросов референдум подразделяется на *федеральный* (референдум Российской Федерации), *региональный* (референдум субъекта РФ) и *местный* (референдум, проводимый на территории муниципального образования). Порядок проведения федерального референдума определяется Феде-

ральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» с изм. и доп., региональных и местных референдумов – в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в региональном законодательстве и нормативных правовых актах органов местного самоуправления, которые должны базироваться на основополагающих федеральных нормах.

Следует четко усвоить соотношение понятий «выборы» и «референдум», а также изучить на основе положений действующего законодательства общие требования к проведению референдума РФ, Оренбургской области и местного референдума.

### **2.21.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению организации и функций референдума в РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.22. Практическое занятие № 22 (2 ч). Общая характеристика государственных органов РФ**

### **2.22.1. Задание для работы:**

1. Форма правления РФ
2. Понятие органа государственной власти.
3. Классификация органов государственной власти в РФ.
4. Конституционные принципы организации и деятельности государственных органов в РФ.
5. Система органов государственной власти в РФ

### **2.22.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Уяснив понятие государственного органа, необходимо усвоить принципы построения системы государственных органов. При этом следует иметь в виду, что в единую систему государственных органов Российской Федерации входят и федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Важно также понять, чем обусловлено и в чем проявляется единство системы государственных органов. Студент должен знать, что многообразие государственных органов не сводится лишь к трем их видам (органам законодательной, исполнительной и судебной власти). Во-первых, не входит непосредственно ни в одну из этих ветвей власти Президент Российской Федерации — глава государства; во-вторых, не относятся ни к одному из трех упомянутых видов такие государственные органы, как, например, органы прокуратуры, Счетная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

### **2.22.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению организации и функций органов государственной власти в РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.23. Практическое занятие №23 (4 ч). Президент РФ**

### **2.23.1. Задание для работы:**

1. Положение Президента РФ в системе органов государственной власти
2. Порядок выборов и вступления в должность Президента РФ
3. Компетенции Президента РФ
4. Акты Президента РФ
5. Основания прекращения полномочий Президента РФ.
6. Иммунитет и гарантии президентской власти.
7. Органы при Президенте РФ.

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Современное положение Президента РФ, его полномочия отражены не только в Конституции РФ, но и в ряде федеральных конституционных законов федеральных законов. Студент должен уметь раскрыть статус Президента РФ (в том числе порядок его приобретения и прекращения), его функцию по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, показать, в чем проявляются другие составляющие его статуса, содержащиеся в статье 80 Конституции Российской Федерации. Следует получить представление об устройстве его Администрации, порядок деятельности Президента РФ, полномочия, принимаемые акты. На основе ст.92-03 Конституции РФ следует проанализировать основания прекращения полномочий Президента РФ, как в связи с их истечением, так и варианты досрочного прекращения полномочий Президента РФ.

### **2.23.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению организации и функций Президента РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.24. Практическое занятие №24 (4 ч). Федеральное Собрание РФ**

### **2.24.1. Задание для работы:**

1. Федеральное Собрание – парламент РФ (общая характеристика).
2. Порядок формирования Государственной Думы и Совета Федерации. Основания роспуска Государственной Думы.
3. Внутренняя структура палат Федерального Собрания.
4. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.
5. Компетенция Совета Федерации.
6. Компетенция Государственной Думы.
7. Порядок деятельности и акты палат Федерального Собрания.

### **2.24.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Необходимо раскрыть тезис о том, что Федеральное Собрание РФ является и представительным, и законодательным органом.

Необходимо также изучить порядок формирования соответствующего органа власти, его структуру, внутреннюю организацию, порядок деятельности, полномочия, принимаемые акты.

При рассмотрении организации и деятельности Федерального Собрания нужно уяснить отличия его двухпалатной структуры от двухпалатной структуры прежнего российского парламента — Верховного Совета; понять, чем было обусловлено изменение порядка формирования Совета Федерации, осуществленное в 2000 году, быть в курсе дискуссий об установлении нового порядка формирования этой палаты.

Детально должны быть изучены вопросы внутренней организации и порядка деятельности палат Федерального Собрания. Это касается, прежде всего, их комитетов и комиссий, советов палат, а также — только в Государственной Думе — фракций (в Государственной Думе первого — четвертого созывов допускалось образование еще и депутатских групп).

Нуждается в обстоятельном рассмотрении вопрос о правовом статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации. Изучая порядок деятельности палат Федерального Собрания, студент должен получить представление о различных парламентских процедурах (о созыве заседаний, определении повестки дня, обсуждении вопроса, голосовании и т.д.).

### **3.24.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению организации и функций Федерального Собрания РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у

студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.25. Практическое занятие №25 (2 ч). Правительство РФ**

### **2.25.1. Задание для работы:**

1. Правительство РФ, его место в системе государственных органов РФ
2. Состав и порядок формирования Правительства РФ.
3. Компетенции Правительства РФ.
4. Порядок деятельности Правительства РФ.
5. Акты Правительства РФ.
6. Отставка Правительства РФ
8. Система иных федеральных органов исполнительной власти РФ

### **2.25.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

### **2.25.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привил навыки по выявлению и определению организации и функций Правительства РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

Необходимо руководствоваться положением Конституции РФ о том, что исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ (ст.110), а также положением федерального конституционного закона 1997г. о том, что Правительство руководит всей системой федеральных органов исполнительной власти (ст.12). Надо рассмотреть положение Правительства в механизме государства, его отношения с Президентом РФ, палатами Федерального Собрания, роль в законодательном процессе и управлении различными государственными делами. Студент должен уметь раскрыть статус Правительства РФ (в том числе порядок его формирования). Следует получить представление о его структуре, внутренней организации, порядке деятельности, полномочиях, принимаемых актах.

Подробно необходимо рассмотреть вопрос о системе и структуре федеральных органах исполнительной власти.

## **2.26. Практическое занятие №26 (4 ч). Судебная власть, прокуратура и иные государственные органы РФ**

### **2.26.1. Задание для работы:**

1. Общая характеристика организации и функций судебной власти.
2. Конституционные принципы правосудия.
3. Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ.
4. История возникновения и развития конституционного правосудия в РФ.
5. Порядок назначения и статус судей Конституционного Суда РФ.
6. Структура и порядок деятельности Конституционного Суда РФ
7. Компетенция Конституционного Суда РФ.
8. Акты Конституционного Суда РФ, порядок их реализации и исполнения.
9. Прокуратура РФ.

### **2.26.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

### **2.26.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привил навыки по выявлению и определению организации и функций судебной власти и прокуратуры.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у

студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. При этом административное судопроизводство институционально (организационно) оформлено не до конца последовательно: в судебной системе РФ нет пока самостоятельной подсистемы административных судов (они должны быть созданы в ходе осуществляющейся судебной реформы), и административные споры рассматривают суды общей юрисдикции и арбитражные суды (в подсистеме арбитражных судов созданы специальные административные коллегии).

Особое внимание должно быть уделено общим принципам осуществления правосудия, анализу судебной системы в России, статусу высших судебных органов, в том числе Конституционного Суда РФ. При этом важно соединить знания, полученные в конце курса, со сведениями об актах Конституционного Суда, которые стали известны студенту при подготовке предшествующих тем. Анализ компетенции Конституционного Суда РФ надо сделать на основе ст.125 Конституции РФ и ст.3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде. Студенты должны иметь представление об основных группах полномочий Конституционного Суда РФ.

## **2.27. Практическое занятие №27 (2 ч). Система государственных органов в субъектах РФ**

### **2.27.1. Задание для работы:**

- 1.Классификация органов государственной власти субъектов РФ.
- 2.Законодательные органы государственной власти субъектов РФ.
- 3.Главы субъектов РФ.
- 4.Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.
5. Судебные и иные органы государственной власти субъектов РФ.

### **2.27.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Следует иметь в виду, что согласно Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами самостоятельно – однако в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Изучая систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нужно опираться на Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также привлечь их конституции и уставы. Углубленное проникновение в эту проблему с использованием иных нормативных правовых актов субъектов Федерации должно быть осуществлено на примере Оренбургской области.

При подготовке данной темы в качестве ключевого (после Конституции Российской Федерации) источника следует использовать Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

### **2.27.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания о системе органов государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.28. Практическое занятие №28 (2 ч). Общая характеристика законодательного процесса в РФ**

### **2.28.1. Задание для работы:**

1. Понятие законодательного процесса, его стадии.
2. Порядок внесения законодательной инициативы и рассмотрения законопроекта в Государственной Думе.
3. Порядок одобрения законопроекта в Совете Федерации
4. Порядок подписания законопроекта Президентом РФ
5. Порядок опубликования и вступления в силу законов и актов палат Федерального Собрания.
6. Особенности принятия федеральных конституционных законов и законов о ратификации международных договоров.

### **2.28.2 Краткое описание проводимого занятия:**



В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Необходимо уяснить содержание понятие «законодательный процесс», определить его стадии. Студент должен знать роль каждой из палат Федерального Собрания РФ в данном процессе, а также то, как в нем участвуют Президент и Правительство. Необходимо, в частности: различать федеральные законы, подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации, и те, которые могут быть им «молчаливо одобрены»; усвоить, кем направляются Президенту для подписания и обнародования федеральные законы, знать тот единственный случай, когда федеральные законы поступают главе государства из Государственной Думы; четко разграничивать право Президента отклонить направленный ему федеральный закон (наложить вето) и право возвратить закон без рассмотрения.

### **2.28.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению законодательного процесса.

Кроме того, осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.29. Практическое занятие № 29 (2 ч). Порядок внесения поправок, изменений и пересмотр Конституции РФ**

### **2.29.1. Задание для работы:**

1. Порядок внесения поправок в Конституцию РФ.
2. Порядок внесения изменений в Конституцию РФ.
3. Порядок пересмотра Конституции РФ.

### **2.29.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

Важно тщательно разобраться в вопросе о порядке пересмотра Конституции 1993 года и принятия конституционных поправок. Следует уяснить содержание понятий «пересмотр Конституции» и «поправка к Конституции». Необходимо понять назначение такого института, как Конституционное Собрание, быть в курсе предложений о его составе и способах формирования. Студент должен изучить Федеральный закон 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». В поле зрения должен быть и вопрос о том, в каком порядке вносятся изменения в статью 65 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

### **2.29.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению порядка внесения поправок, изменений и пересмотра Конституции РФ.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.30. Практическое занятие № 30 (2 ч). Конституционные основы местного самоуправления**

### **2.30.1. Задание для работы:**

1. Понятие и система местного самоуправления.
2. Конституционные принципы организации и деятельности местного самоуправления
3. Конституционные основы компетенции местного самоуправления.
4. Конституционные гарантии местного самоуправления.

### **2.30.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При подготовке данной темы в качестве ключевого (после Конституции Российской Федерации) источника следует использовать Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Важно уяснить, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Студент должен усвоить перечень вопросов местного значения, изучить формы осуществления местного самоуправления, структуру органов местного самоуправления.

Необходимо понимать, что указанный Федеральный закон положил начало реформированию организационно-территориальной структуры местного самоуправления, установив переходный период до 1 января 2009 г. Данная реформа направлена на то, чтобы максимально приблизить органы местного самоуправления к населению (число муниципальных образований увеличилось более чем в два раза), а также более конкретно разграничить предметы ведения, полномочия и финансовые ресурсы государственных и муниципальных органов, четче определить ответственность органов местного самоуправления за решение возложенных на них вопросов.

### **2.30.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности конституционных принципов организации и деятельности местного самоуправления.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики; формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.