

МВД России
Санкт-Петербургский университет

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Учебно-методическое пособие

Санкт-Петербург
2021

УДК 342
ББК 67.400
О 75

О 75 Основы конституционного права: учебно-методическое пособие. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. — 80 с.

Авторский коллектив:

Грищенко Т. А., канд. юрид. наук — введен.;
Андрейцо С. Ю., канд. юрид. наук, доц. — тема 1;
Астафичев П. А., д-р юрид. наук, проф. — тема 4;
Грипп Э. Х., канд. юрид. наук, доц. — тема 8;
Новицкая О. Н., канд. юрид. наук, доц. — тема 2;
Патрикеев В. Е., канд. юрид. наук, доц. — тема 5;
Скрипкина Ю. Г., канд. юрид. наук — тема 3;
Тихая Л. С., канд. юрид. наук — тема 6;
Трифонов В. А. — закл.;
Яхина Ю. Х., канд. юрид. наук, доц. — тема 7

ISBN 978-5-91837-384-2

В учебно-методическом пособии последовательно рассмотрены основы конституционного права. В издании раскрывается понятие конституционного права; сущность и значение конституции; основы конституционного строя; конституционно-правовой статус личности; конституционно-правовые основы народовластия; основы организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; конституционно-правовые основы местного самоуправления. Пособие подготовлено с учетом последних научных, методических разработок, достижений практики в области конституционного права и изменений действующего законодательства Российской Федерации.

Предназначено для адъюнктов, курсантов, слушателей и научно-педагогических работников образовательных организаций МВД России, также пособие может быть полезно для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342
ББК 67.400

Рецензенты:

Казамиров А. И., кандидат юридических наук, доцент
(Уфимский юридический институт МВД России);
Буняева К. В., кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина)

ISBN 978-5-91837-384-2

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Общие положения и методические рекомендации обучающимся для самостоятельной подготовки	5
Тема 1. Конституционное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина	9
Тема 2. Конституция Российской Федерации 1993 года. Основы конституционного строя Российской Федерации	15
Тема 3. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации	21
Тема 4. Федеративное устройство Российской Федерации	29
Тема 5. Конституционно-правовые основы народовластия в Российской Федерации	43
Тема 6. Конституционные основы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации	51
Тема 7. Избирательная система в Российской Федерации	56
Тема 8. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации	61
Заключение	72
Список использованной литературы	73

ВВЕДЕНИЕ

В системы высшего образования в образовательных организациях МВД России особое место занимают отраслевые юридические дисциплины. К числу таких дисциплин относится, в том числе и учебная «Основы конституционного права России».

Целью её изучения является получение основных знаний в области конституционного права, теории и практики его применения.

Задачами учебной дисциплины «Основы конституционного права России» являются:

— раскрытие сущности и содержания основных понятий и категорий конституционного права, а также специальной терминологии, используемой в конституционно-правовом законодательстве;

— рассмотрение исторических аспектов развития конституционно-правовых норм и отношений;

— изучение специфики конституционно-правовых отношений, прав и обязанностей субъектов конституционно-правовых отношений;

— установление содержания и особенностей Конституции Российской Федерации, основ конституционного строя Российской Федерации и правового положения личности;

— исследование системы гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;

— рассмотрение конституционных основ организации и деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Нормы конституционного права охватывают практически все сферы общественной жизни и, таким образом, носят комплексный характер. Наиболее ярко видно взаимодействие норм конституционного права с нормами других отраслей российского права. Конституционное право тесно взаимодействует с такими отраслями российского права, как административное, гражданское, уголовное и международное право. По отношению к учебным дисциплинам, в рамках которых изучаются перечисленные отрасли права, дисциплина «Основы конституционного права России» является предшествующей.

Учебная дисциплина «Основы конституционного права России» в Санкт-Петербургском университете МВД России построена с учетом особенностей подготовки специалистов для органов внутренних дел. В связи с этим в процессе чтения лекций, проведения групповых занятий, подготовки письменных работ уделяется внимание рассмотрению вопросов обеспечения и защиты прав человека и гражданина, охраны общественного порядка, организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОБУЧАЮЩИМСЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ

Изучение учебных дисциплин в образовательных организациях высшего образования МВД России осуществляется в нескольких формах. В рамках контактной работы в Санкт-Петербургском университете МВД России проводятся занятия лекционного и семинарского типа. При преподавании учебной дисциплины «Основы конституционного права России» научно-педагогическим составом кафедры конституционного и международного права используются следующие формы проведения учебных занятий.

Лекция. Выступает одним из важнейших видов учебных занятий и составляет основу теоретической подготовки обучающихся в процессе обучения в университете. Цель лекции — дать систематизированные научные знания по дисциплине «Основы конституционного права России», сформировать компетенции, развить мотивации обучения, теоретического и практического мышления, акцентировав внимание на наиболее сложных и узловых вопросах темы данной учебной дисциплины.

Семинар. Среди разнообразных форм организации учебных занятий определенное место занимают семинары. Слово «семинар» происходит от латинского «*seminarium*» — рассадник (знаний). Семинар проводится с целью углубления и закрепления знаний, полученных на лекциях и в процессе самостоятельной работы обучающихся с учебной и научной литературой по соответствующей теме, необходимых для формирования компетенций. Данный вид занятия должен обеспечивать живое, творческое обсуждение учебного материала в форме дискуссии, обмена мнениями по рассматриваемым вопросам. Курсанты и слушатели при подготовке к семинару открывают для себя углубленное значение изучаемого материала, учатся анализировать и размышлять.

Для лучшего усвоения знаний, полученных в ходе лекции, основой семинара должно быть самостоятельное исследование поставленных научно-педагогическим работником вопросов, оформленное в виде доклада, сообщения или совместного обсуждения.

К выступлениям обучающихся на занятии предъявляется ряд требований. Излагаемый теоретический материал должен подтвер-

ждаться примерами из практической деятельности государственных органов, базироваться на современных достижениях юридической науки, в том числе связанных с выбранной специализацией. В ответах курсантов и слушателей должна быть самостоятельность, творческое отношение к решению вопроса, выступления курсантов должны базироваться на опыте практической работы и быть грамотными в литературном отношении.

Доклад готовится по актуальным вопросам дисциплины «Основы конституционного права России», рекомендуется пользоваться пятью и более источниками. Доклад должен включать введение, основную часть и заключение. Во введении отражается (очень кратко) важность вопроса. В основной части излагается суть выступления. В заключении подводятся итоги по теме доклада, делаются обобщающие выводы. Выступления обучающихся сопровождаются презентацией по теме доклада. На один доклад отводится 10–15 минут от общего времени семинара.

Выступление в форме сообщения отличается от доклада освещением одного проблемного вопроса темы, который не рассматривался на лекции. Для подготовки необходимо пользоваться 2–3 источниками. Курсант или слушатель сообщает проблемные вопросы выбранной темы, которые обсуждаются в учебном взводе (группе), в дискуссии участвует также научно-педагогический работник. Выступления обучающихся сопровождаются презентацией по теме сообщения. На одно сообщение отводится не более 7–10 минут от общего времени семинара.

Практическое занятие. Одной из основных форм обучения, обеспечивающих связь теории и практики, содействующей выработке у обучающихся умений и навыков применения знаний, усвоенных на лекции, семинаре и в результате самостоятельной работы, является практическое занятие. Это, как правило, решение прикладных задач, образцы которых могут быть даны на лекциях и/или обсуждены на семинарах. Лекция и практическое занятие должны строго чередоваться по времени и быть методически связаны с проблемной ситуацией. Лекция должна подготовить обучающихся к практическому занятию, а практическое занятие — к очередной лекции.

Практическое занятие предполагает осуществление практических работ по заданию научно-педагогического работника и под его контро-

лем. На лекции рассматриваются теоретические основы, а на практическом занятии происходит обучение их практическому применению.

Цель практических занятий — развитие умений, профессиональных компетенций (способность выполнять определенные действия, необходимые в будущей профессиональной деятельности) или умений, которые необходимы для освоения последующих учебных дисциплин. В содержание практических занятий входит решение разнообразных задач, чаще всего профессиональных.

В образовательном процессе наряду с академическими формами обучения используются такие интерактивные формы проведения занятий, как блиц-опросы, выездные занятия, деловые игры, кроссворды, круглые столы, тестирование.

Проведение учебных занятий в интегративных формах имеет свою специфику. В отличие от традиционных форм они нацелены, прежде всего, на использование такого формата проведения занятия, который предполагает самостоятельное овладение обучающимися знаниями в ходе активной познавательной деятельности самого обучающегося (курсанта, слушателя). В основе таких форм проведения занятий лежит диалогическое общение. Такого рода общение происходит между субъектами образовательного процесса: научно-педагогическими работниками и курсантами (слушателями), также между самими курсантами и слушателями.

Цели использования в образовательном процессе интерактивных форм обучения следующие:

- повышение познавательной активности в ходе образовательной деятельности (научно-педагогические работники и курсанты);

- сокращение объема информационного материала и увеличение объема учебной информации проблемного или дискуссионного характера в ходе проведения лекций;

- наделение обучающихся навыками ведения дискуссии, обсуждения спорных вопросов и конституционно-правовых проблем, формирование навыков аргументации позиции обучающегося (курсантов и слушателей);

- обеспечение баланса между академичностью и практической составляющей в ходе образовательного процесса.

В процессе самостоятельной подготовки к каждому занятию необходимо изучить рекомендованную литературу.

Подготовка к занятиям предполагает знание курсантами (слушателями) содержания конституционного законодательства и норм других правовых актов. Их тексты содержатся в Собрании законодательства Российской Федерации и на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

При подготовке к занятиям курсантам и слушателям целесообразно ознакомиться с рабочей программой учебной дисциплины и списком рекомендуемой литературы, используя технические средства обучения и дидактические материалы (медиапрезентации, видеофильмы, наглядные пособия, раздаточные материалы).

ТЕМА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

План-конспект лекции

Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации как отрасли права. Эволюция и современные концепции содержания предмета конституционного права. Система конституционного права. Конституционно-правовые нормы, их особенности и типология. Конституционно-правовые институты.

Конституционно-правовые отношения, их сущность, виды, характерные черты. Основания возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений. Классификация конституционно-правовых отношений.

Субъекты конституционных отношений, их классификация и особенности.

Система источников отрасли современного конституционного права Российской Федерации.

Понятие, предмет и методология науки конституционного права Российской Федерации. Современные представления о предмете науки конституционного права. Цели, задачи и функции науки конституционного права. Система науки и учебной дисциплины конституционного права Российской Федерации.

Право любой страны представляет собой сложную структурированную систему, в рамках которой каждая отдельная отрасль права занимает свое особое место и играет соответствующую роль. Это вполне относится и к конституционному праву. Своеобразие конституционного права состоит, прежде всего, в том, что оно занимает особое место в российской правовой системе. Роль основополагающей отрасли права России по отношению к другим отраслям состоит в том, что данная отрасль «задает тон» для других отраслей. Иными словами, нормы конституционного права имеют основополагающий характер. Нормы иных отраслей не должны противоречить конституционно-правовым нормам.

Конституционное право закрепляет сущность, формы и структуру государства, правовой статус человека и гражданина, систему государственных органов и общий механизм их функционирования. Конституционно-правовые нормы являются исходными для всех других отраслей права, развивающих и конкретизирующих их на ином, своем уровне.

Конституция — это одновременно фундамент, остов всей правовой системы и ее «скелет». На его базе формируется и развивается все многогранное и многоплановое здание правовой системы. Основным законом государства (конституция) определяет главную роль конституционного права в национальных системах права и законодательства. В текстах основных законов государств устанавливаются демократические и гуманистические принципы общественной и государственной жизни страны. Указанные принципы затем реализуются в законодательных актах, составляющих правовую основу других отраслей права. Все без исключения отрасли права берут свое начало в конституционном праве. Конституционные нормы, можно сказать, конкретизируются и развиваются в других отраслях права. Отрасли права любой страны могут успешно развиваться при условии соответствия конституционным нормам, содержащимся в конституционном законодательстве.

Определяя общую структуру, принципы организации, основы компетенции и механизм функционирования органов управления, конституционное право устанавливает принципиальные начала существующих отношений.

В правовой науке традиционным считается подход, согласно которому категория «конституционное право» воспринимается в нескольких аспектах (смысловых срезах): как отрасль права; учебный курс (дисциплина); область научных исследований (наука конституционного права). В первом из приведенных значений конституционное право — это систематизированная совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющая основы взаимоотношений между государством и личностью, конституционные характеристики государства, порядок организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Одноименная учебная дисциплина представляет собой учебный курс, преподаваемый в образовательных организациях. *Конституционно-правовая наука* — система взглядов, принципов, идей, представлений, научных знаний об отрасли конституционного права и регулируемых нормами данной отрасли общественных отношениях.

Конституционно-правовая норма — установленное государством общеобязательное правило поведения, которое регламентирует отношения, образующие предмет соответствующей отрасли права. Под *конституционно-правовыми отношениями* принято понимать

складывающиеся в обществе отношения, регламентируемые конституционно-правовыми нормами.

Под *источниками конституционного права* понимаются внешние формы выражения норм одноименной отрасли права. Источники конституционного права можно разделить на две основные сферы: естественное право и позитивное право.

Естественное право. В юридической науке общепризнанным считается подход, по которому в основе естественного права лежат представления о свободе человека, справедливости, неотъемлемости прав личности. Такого рода представления сформировались в эпоху античности. Развитие идей естественного права в дальнейшем произошло в ходе революционных событий в западных странах в эпоху просвещения. Идеи естественного права повлияли на формирование концепции правового государства, демократического государственного строя, гражданского общества и народовластия.

Позитивное право. Источниками позитивного конституционного права являются внешние формы выражения права. Другими словами, это принимаемые компетентными государственными органами законодательные акты государства, содержащие конституционно-правовые нормы.

В юридической мысли с течением времени сложилось два принципиально различных подхода к пониманию сущности права: естественно-правовой и позитивно-правовой. Первый из них отрицал полноту правовой власти государства, отдавая предпочтение божественной воле, естественной природе общественных отношений или достижениям человеческого разума. Согласно естественно-правовой концепции, позитивное право является вторичным по отношению к естественному праву, должно искать в нем главный источник законотворчества и правоприменения, основной критерий справедливости государственной деятельности. В свою очередь, юридический позитивизм базируется на более прагматичной системе ценностей, согласно которой право следует понимать в качестве продукта человеческой жизнедеятельности, воли суверена, решений законодателя и правоприменителя.

Проблема соотношения естественного и позитивного права имеет самостоятельное теоретическое значение. В рамках курса конституционного права нет смысла чрезмерно углубляться в детали данной научной полемики. Вместе с тем, следует особо подчеркнуть, что конституционный институт прав и свобод человека и гражданина в современной конституционно-правовой мысли связывается, как

правило, с естественно-правовой концепцией правопонимания. Принято считать, что *основные* права человека имеют *естественную* природу. Они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Подтверждение этому мы находим не только в большинстве теоретических разработок современности, но и непосредственно в тексте Конституции РФ, конституциях многих зарубежных стран, практике российского конституционного правосудия.

Признание прав человека в качестве «естественных» означает их надпозитивность, верховенство и неприкосновенность. Права человека не «дарованы» президентом, парламентом, правительством или судами. Они существуют помимо позитивной воли законодателя, в силу достижений современной цивилизации, гуманистической природы общества и их высокого демократического предназначения. Никому в современном обществе не дозволено действовать *произвольно* в отношении индивидуальных прав, т. е. *по своему усмотрению* предавать смерти, причинять страдания, подвергать пыткам и унижению, заключать под стражу, вторгаться в частную жизнь, лишать права на участие в управлении государством, запрещать вступать в брак, препятствовать наемному труду или предпринимательской деятельности, лишать имущества и т. д. Эти фундаментальные права не могут быть пересмотрены главой государства и парламентом, тем более — исполнительно-распорядительными и судебными органами.

Семинар

Вопросы для обсуждения:

1. Понятие отрасли конституционного права России, предмет и метод регулирования конституционного права.
2. Конституционно-правовые отношения: субъекты, объекты, классификация.
3. Конституционно-правовые нормы, их классификация, особенности. Конституционно-правовые институты.
4. Источники конституционного права.
5. Конституционное право как наука.

Темы сообщений:

1. Основные этапы развития науки конституционного права России.
2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права.

Методические рекомендации

*При ответе на **первый вопрос** необходимо сформулировать определение понятия конституционного права как отрасли российской правовой системы. Обозначить круг общественных отношений, входящих в предмет данной отрасли права. Перечислить особенности предмета конституционного права. Сравнить понятия «конституционное право» и «государственное право». Установить место и роль отрасли конституционного права в российской правовой системе, назвать основные тенденции и проблемы развития этой отрасли права.*

*При ответе на **второй вопрос** необходимо раскрыть содержание и определить сущность конституционно-правовых отношений. Назвать особенности данных правоотношений. Перечислить элементы конституционно-правового отношения, основания для их возникновения, изменения и прекращения. Представить основные критерии для классификации (деления на виды) конституционно-правовых отношений.*

*При ответе на **третий вопрос** необходимо сформулировать определение нормы конституционного права (конституционно-правовой нормы). Представить структуру нормы конституционного права и назвать особенности структуры данных правовых норм. Осуществить сравнение норм конституционного права с нормами иных отраслей российского права. Назвать критерии для классификации норм конституционного права. Установить содержание понятия «конституционно-правовой институт». Разъяснить, что собой представляет понятие «система конституционного права».*

*При ответе на **четвертый вопрос** необходимо сформулировать определение понятия «источник конституционного права». Для этого целесообразно обратиться к содержанию понятия «источник права». Перечислить виды источников конституционного права. Ответить на вопрос, к каким источникам конституционного права в юридической науке не сформировался единый подход (относятся ли они к таковым или нет).*

*При ответе на **пятый вопрос** необходимо обратиться к значению конституционного права в качестве области научных исследований (науки конституционного права). Рассмотреть основные периоды становления и развития конституционно-правовой науки. Назвать тенденции и проблемы в развитии современной науки конституционного права. В качестве дополнительной информации при ответе на данный вопрос не лишним будет перечислить ученых, которые внести суще-*

ственный вклад в развитие конституционно-правовой науки на различных этапах ее формирования. Привести примеры источников конституционного права (форм внешнего выражения научных изысканий — представителей данного направления юридической науки).

Вопросы для самоконтроля:

1. Конституционное право является ведущей отраслью российского права? Приведите аргументы в пользу данного утверждения.

2. Что, по вашему мнению, представляет собой предмет конституционного права как отрасли?

3. Являются ли решения Конституционного Суда Российской Федерации источниками конституционного права? В случае положительного ответа обоснуйте свою позицию.

4. Приведите определение понятия «система». Назовите основные элементы системы конституционного права.

5. Какие основные периоды (этапы) развития науки конституционного права можно выделить?

6. Каковы основные тенденции развития отрасли конституционного права?

7. Назовите основные проблемы развития науки конституционного права.

8. Приведите основные тенденции становления и развития современной конституционно-правовой науки.

9. Являются ли научные изыскания исследователей проблем конституционного права источниками одноименной отрасли права в нашем государстве?

ТЕМА 2. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План-конспект лекции

Процедура подготовки и порядок принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Необходимость смены Конституции в конце прошлого столетия. Конституционный кризис СССР в августе-декабре 1991 года. Теоретические основы новой концепции Конституции Российской Федерации. Референдум и выборы 12 декабря 1993 года. Итоги референдума.

Система Конституции Российской Федерации 1993 года. Общая характеристика Конституции Российской Федерации 1993 года, её достоинства и недостатки.

Правовая охрана и гарантии реализации Конституции Российской Федерации. Толкования Конституции.

Понятие принципов конституционного строя. Закрепление принципов конституционного строя в Конституции Российской Федерации.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Народовластие. Государственный суверенитет. Федерализм. Социальный характер государства. Единство экономического пространства и свобода экономической деятельности.

Идеологическое и политическое многообразие. Светский характер государства. Верховенство права.

Конституционные гарантии защиты основ конституционного строя. Особый порядок изменения конституционных положений об основах конституционного строя. Институты защиты конституционного строя: недопустимость узурпации власти, введение чрезвычайного положения как способ защиты конституционного строя.

В правовой науке под *конституцией* понимается основной закон, определяющий юридический каркас государства, конституционные принципы, структуру, главные характеристики государственного и общественного строя, права и свободы личности, форму правления и государственного устройства, систему судебных органов и другие основные устои общественной и государственной жизни.

Под структурой понимают порядок группировки конституционных норм внутри конституции, которая состоит из разделов, глав, статей. Содержание статей разделяется на части и пункты. Вводная часть, которая предшествует основному тексту конституции, называется преамбулой.

Функции конституции — это различные направления воздействия конституции на общественные отношения, посредством которых проявляется ее сущность и социальное предназначение.

1. *Учредительная функция* заключается в том, что:

а) конституция, как правило, появляется в результате существенных изменений в жизни общества и устанавливает (учреждает) новый общественный и государственный строй. Например, возьмем Конституцию РСФСР 1918 г., которая провозгласила образование нового государства, диктатуру пролетариата, т. е. оформила (на бумаге) переход политической власти в руки рабочего класса и беднейшего крестьянства;

б) конституция может учредить новую форму правления (например, конституция Италии 1947 г. учредила республику вместо монархии), новые государственно-правовые институты (например, институт конституционного контроля или двухпалатный парламент вместо однопалатного);

в) наконец, учредительная функция конституции выражается также и в том, что ее нормы выступают в качестве первоосновы, являясь первичными.

2. *Политическая функция* заключается в том, что конституция представляет собой политический документ, основное содержание которого составляют вопросы устройства государства, а также организации государственной власти. Нормы конституции устанавливают принципы политической системы страны, закрепляют политическое и идеологическое многообразие, многопартийность.

Конституция, таким образом, как бы устанавливает «политические правила игры», на основе которых различные политические силы взаимодействуют и конкурируют между собой. Предоставляя политическим силам равные возможности в борьбе за государственную власть, конституция только запрещает действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной розни. Задача конституции состоит в создании условий для развития политических отношений.

3. *Идеологическая функция.* Конституция по своей природе не может не быть идеологическим документом. Каждая конституция закрепляет свою систему общественных ценностей. Например, советские конституции категорически отрицали частную собственность и провозглашали однопартийную систему с руководящей ролью

КПСС (и это яркое проявление советского взгляда на жизнь, советской идеологии). А вот российская конституция 1993 г. наоборот провозглашает многообразие форм собственности, соответственно, признает и защищает наравне с другими частную собственность, также провозглашает политическое многообразие, т. е. многопартийность — и это уже совсем другой подход, другая идеология.

Конституция представляет собой определенную идеологию — систему идей, взглядов на государственное и общественное устройство.

Таким образом, в каждой конституции заложено свое мировоззрение. Каждая конституция нацелена на то, чтобы воспитывать граждан в духе конституции, прививать им уважение к провозглашаемым в ней ценностям. Конституция представляет собой определенный посыл обществу (message).

4. *Внешиполитическая функция* заключается в том, что конституция обращена не только к внутренней жизни страны, но и одновременно является основой внешнеполитической деятельности государства.

5. *Юридическая функция* заключается в регулировании общественных отношений. Конституция является основным законом, основой правовой системы государства. Именно конституция является фундаментом для принятия всех остальных нормативно-правовых актов, т. е. фундаментом правовой системы страны.

Юридические свойства конституции: 1) верховенство Конституции Российской Федерации; 2) высшая юридическая сила; 3) база текущего законодательства.

Конституция Российской Федерации 1993 г. установила достаточно жесткую процедуру внесения в нее изменений. Порядок внесения изменений в Конституцию закреплен в *главе 9* самой Конституции, которая так и называется «*Конституционные поправки и пересмотр Конституции*».

В Основном законе нашего государства в статье 16 установлено, что положения первой главы Конституции Российской Федерации закрепляют основы конституционного строя российского государства. Следует отметить, что названная глава федеральной Конституции имеет точно такое же название.

Юридическая конструкция «*основы конституционного строя*» является главнейшим объектом юридической регламентации и включает в себя следующие компоненты: 1) важнейшие базовые конституционные ценности; 2) основополагающие идеи, составляющие каркас основных конституционно-правовых институтов и норм.

В содержании главы Конституции Российской Федерации, посвященной основам конституционного строя, выделяются следующие блоки основополагающих идей государственной и общественной жизни страны: демократизм и гуманизм конституционного строя; базовые характеристики Российской Федерации; основы политической, социальной и духовной жизни российского общества; базовые параметры политической системы государства и организации государственного управления.

Концепция конституционализма предполагает не только наличие в обществе демократической организации власти и обеспечение гуманизма, верховенства прав и свобод человека и гражданина. Требуется также известная степень справедливости. Понятие справедливости, преимущественно философское и в значительной степени оценочное. Обычно справедливость связывают с требованием соответствия между ролью человека и его социальным положением, заслугами и их признанием, трудом и вознаграждением, деянием и воздаянием и т. п. В целом справедливость можно охарактеризовать как исторически меняющееся представление о «должном», «верном», «истинном», «надлежащем», «обоснованном» и «непроизвольном» в общественных отношениях. Многие социальные нормы и ценности устойчиво признаны в качестве справедливых, однако единого мнения о справедливости быть не может. Каждый индивид имеет право на собственную оценку тех или иных отношений. В различных сообществах, включая современные, зачастую бытуют весьма дифференцированные представления о справедливости.

Семинар

Вопросы для обсуждения:

1. Особенности принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.
2. Общая характеристика Конституции Российской Федерации 1993 года.
3. Порядок пересмотра и внесения поправок в Конституцию Российской Федерации 1993 года.
4. Правовая охрана Конституции Российской Федерации 1993 года.
5. Конституционный строй Российской Федерации: понятие и содержание.
6. Конституционные характеристики Российской Федерации.

Темы сообщений:

1. Толкование Конституции Российской Федерации.
2. Конституционное Собрание Российской Федерации.
3. Правовое государство и гражданское общество.
4. Виды референдумов в Российской Федерации.

Методические рекомендации

*При ответе на **первый вопрос** необходимо* перечислить основные причины, обусловившие потребность в разработке новой российской конституции. Назвать изменения, вносимые в конституцию 1978 г., ставшие результатом конституционного реформирования конца 80-х начала 90-х годов. Выявить особенности и специфику подготовки проекта Основного закона Конституционной комиссией. Назвать нормативные правовые акты, которые оказали существенное влияние на ход конституционной реформы. Раскрыть содержание Указа Президента Российской Федерации № 1400 «О поэтапной конституционной реформе». Раскрыть порядок принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

*При ответе на **второй вопрос** необходимо* раскрыть содержание, сущность, структуру и основные юридические свойства Конституции Российской Федерации 1993 года.

*При ответе на **третий вопрос** необходимо* назвать способы, посредством которых возможно изменить Конституцию Российской Федерации. Рассмотреть понятие «конституционная реформа». Какие изменения конституции можно назвать конституционной реформой, а какие нет. На основании чего возможна данная градация. Дать определение пересмотра Конституции Российской Федерации, перечислить участников данной процедуры, рассмотреть порядок ее осуществления. Пояснить, в чем отличие пересмотра конституции и внесения в нее поправок с точки зрения юридической процедуры. Раскрыть особенности внесения изменений в ст. 65 Конституции Российской Федерации.

*При ответе на **четвертый вопрос** обучающимся необходимо* сформулировать определение термина «правовая охрана» применительно к понятию «конституция». Разъяснить, в чем заключается правовая охрана Конституции Российской Федерации. Пояснить, какие органы государства вправе осуществлять правовую охрану Конституции Российской Федерации.

*При ответе на **пятый вопрос** необходимо* сформулировать понятие «основы конституционного строя». Для этого следует обратиться к таким понятиям, как общественный и государственный

строй. Назвать политические, социально-экономические и духовные основы (начала) конституционного строя России.

При ответе на шестой вопрос обучающимся необходимо раскрыть конституционные характеристики Российской Федерации. Стоит определить содержание следующих конституционных характеристик нашей страны: демократическое государство, правовое государство, федеративное государство, республиканская форма правления, светское государство, социальное государство.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте социально-политическую обстановку и события, которые предшествовали принятию Конституции Российской Федерации.

2. Какие положения Конституции Российской Федерации изменяются посредством ее пересмотра?

3. Какие положения Конституции Российской Федерации изменяются посредством внесения в нее поправок?

4. Кто может быть инициатором пересмотра Конституции Российской Федерации?

5. Какую роль в процедуре пересмотра Конституции Российской Федерации выполняет Конституционное Собрание Российской Федерации?

6. Как обеспечивается правовая охрана Конституции Российской Федерации?

7. Раскройте содержание понятий «государственный суверенитет» и «народный суверенитет».

8. Какие существуют формы народовластия?

9. В чем заключается отличие форм народовластия (прямой и косвенной демократии)?

10. Конституция Российской Федерации закрепила основы экономических рыночных отношений?

11. Назовите основные компоненты политической системы государства.

12. Для чего был создан институт местного самоуправления в Российской Федерации?

13. Охарактеризуйте содержание и основные черты понятия «светское государство». Российская Федерация является светским государством или нет? Обоснуйте свою позицию.

ТЕМА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План-конспект лекции

Конституционные основы правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации. Конституционные принципы правового статуса личности, особенности их закрепления в Конституции Российской Федерации. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью — конституционная основа взаимоотношений государства и личности в Российской Федерации. Принцип соответствия прав и свобод человека и гражданина общепризнанным нормам и принципам международного права. Неотчуждаемость основных прав и свобод человека и гражданина. Принцип взаимной ответственности государства и личности. Гарантированность и реальность прав и свобод. Институт прав и свобод личности в Российской Федерации. Развитие концепции прав человека и гражданина в конституционном законодательстве России.

Классификация прав и свобод. Личные (гражданские) права и свободы. Политические (публичные) права и свободы в Российской Федерации и их гарантии. Современное законодательство о порядке осуществления политических свобод. Социальные (трудовые), экономические и культурные права гражданина, их содержание и гарантии. Основные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации.

Понятие и принципы гражданства Российской Федерации. Принципы единого и равного гражданства. Недопустимость лишения гражданства или права изменить его. Недопустимость выдачи гражданина Российской Федерации другому государству или высылки за пределы Российской Федерации. Защита и покровительство граждан Российской Федерации за границей.

Основания, способы и порядок приобретения гражданства в Российской Федерации. Прекращение гражданства Российской Федерации. Гражданство детей и порядок его изменения. Государственные органы, ведающие вопросами гражданства. Компетенция органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам гражданства.

Для того чтобы установить содержание категории «правовой статус личности» необходимо, прежде всего, уяснить, что собой представляют такие общераспространенные понятия, как «человек», «личность», «гражданин», которые мы можем услышать в повседневной жизни вне их юридического восприятия и толкования.

Говоря о понятии «человек» необходимо обратиться к его восприятию сквозь призму биологического подхода к пониманию. В этом случае речь идет об индивиде с определенным набором физиологических характеристик и свойств (представителя живого мира) как высокоорганизованном существе, отличающемся от других живых существ наличием разума, интеллекта, чувств и других свойств, присущих человеку.

Переходя к установлению содержания понятия «личность», следует рассматривать человека с другой стороны — социальной. Для личности характерно восприятие действительности с точки зрения осознания себя как части человеческого социума, понимания социальной роли в обществе, а также ответственного отношения к другим представителям общества. В практике встречаются случаи отсутствия у человека качеств личности. Это происходит по ряду объективных или порой субъективных причин. К примеру, наличие у человека психического расстройства и признание его недееспособным по решению компетентных органов государства.

Самое важное с юридической стороны понимание человека как *гражданина*. Указанное понятие свидетельствует о наличии у человека правовой связи с тем или иным государством, которая предполагает их взаимные права и обязанности.

Отдельно стоит остановиться на категории «*права человека*». Под ней понимается универсальная категория, вытекающая из природы личности и определяющая меру возможного поведения личности в обществе, ограниченную правовыми установлениями государства, также правами и свободами других лиц.

При рассмотрении правового статуса личности в правовой науке сформировался достаточно распространенный подход, согласно которому он может быть общим, специальным и индивидуальным.

Общий или конституционный правовой статус представляет собой статус конкретного лица в качестве гражданина государства, представителя того или иного общества. В соответствии с конституцией государства данный правовой статус является единым и одинаковым для всех вне зависимости от того, какой контингент населения представляет личность им наделенная.

Рассматривая *специальный правовой статус*, следует отметить, что им наделяются лица, представляющие отдельные контингенты населения (государственные и муниципальные служащие, представители судейского сообщества). Посредством данного статуса лицо, им наделенное, вправе осуществлять специальные полномочия. Отличие

общего и специального статуса состоит в том, что последний предполагает как определенные льготы, так и ограничения в зависимости от должностного и (или) служебного положения.

Индивидуальный статус предполагает персонификацию личности, наделенную указанным статусом. Иными словами речь идет о конкурентной личности, имеющей персонифицированные права и обязанности.

Основы правового статуса личности в современном понимании заложены в Конституции Российской Федерации. В тексте Основного закона Российской Федерации заключительная статья второй главы Конституции прямо определяет, что: «Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией».

Понятие «основы» отражает систему взаимоотношений личности и государства и строится на основе следующих компонентов.

1. Юридическое установление института гражданства. Гражданство — важнейший элемент правового статуса личности. Наличие либо отсутствие гражданства — качественный определитель объема прав, которым наделено лицо. Принадлежность лица к гражданству позволяет ему иметь полную правосубъектность. С одной стороны гражданин наделен широким спектром прав и обязанностей, но при этом одновременно обременен определенными обязанностями перед государством, вытекающими из гражданства как правового состояния личности.

Основополагающие идеи, лежащие в основе правового статуса личности, именуются принципами правового статуса человека и гражданина. Выделяют следующие принципы правового статуса личности.

Принципы правового статуса личности — категория универсальная. Посредством данных принципов определяются основные черты статуса любого индивида. Конституционное выражение получили следующие принципы правового статуса личности, непосредственно связанные с основными исходными положениями утверждаемой в стране концепции прав человека.

1. *Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства* (статья 2 Конституции Российской Федерации). Приведенное положение Основного закона нашего государства твердо и неукоснительно устанавливает конституционное положение, по которому на страну возлагается обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод личности.

2. *Права, свободы и обязанности человека и гражданина осуществляются на базе равных прав и возможностей личности для их реализации.* Обозначенный принцип, выступает как вполне четко характеризующий правовой статус человека и гражданина.

Проблема равенства и равноправия — одна из центральных в юридической науке. Правовое регулирование неизбежно сопряжено с установлением в одних случаях равенства, в других — неравенства субъектов правоотношений. Так, Президент РФ обладает правом подписания, обнародования или отклонения федеральных законов, принятых Федеральным Собранием. В этом смысле глава государства не является равноправным в отношении всех других субъектов конституционных правоотношений, т. к. только ему принадлежит исключительное право промульгации законов, в то время как другие субъекты подобным правом не обладают. С другой стороны, Президент РФ как физическое лицо имеет право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и т. п. примерно в том же объеме, что и все другие граждане страны. Отличие состоит лишь в особых гарантиях защиты его права на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и т. п. в качестве главы государства (иммунитет и индемнитет).

Всякий раз, когда законодатель устанавливает права для определенной категории субъектов правоотношений, он вводит неравное положение этой категории по сравнению с другими лицами. Конституционная концепция равноправия, таким образом, не является абсолютной. Даже так называемые дискриминирующие основания, которые непосредственно перечислены в ст. 19 Конституции РФ (пол, раса, национальность, язык, происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям, социальная, расовая, национальная, языковая или религиозная принадлежность), не во всех случаях должны толковаться в качестве безусловных. К счастью, в действующем законодательстве мы не встречаем таких категорий лиц, как «русские» и «не русские», «русскоязычные» и «не русскоязычные», «лица высокого происхождения» и «лица низкого происхождения», «богатые» и «бедные» и т. п. Подобного рода дискриминация осталась в прошлом.

3. *Принцип обеспеченности основных прав и свобод личности системой гарантий (принцип гарантированности прав и свобод личности).* Названный принцип подразумевает создание государством необходимых условий и соответствующих средств эффективной реализации прав и свобод личности. Иными словами правомочия лично-

сти обеспечиваются как общими (политическими, социальными, духовными) гарантиями, так и специальными правовыми (юридическими) гарантиями.

4. *Презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина.* Данный принцип предполагает безусловный запрет произвольного ограничения прав личности. Права и свободы человека и гражданина принадлежат каждому с момента появления на свет (рождения).

5. *Наличие обязанностей в структуре правового статуса личности.* С наличием прав у личности возникают определенные обязанности, которые порой могут быть связаны с правами, в том числе других лиц. К примеру, статья 87 Семейного кодекса Российской Федерации предусматривает «обязанности совершеннолетних детей заботиться по содержанию родителей».

Предназначение государства как субъекта, предоставляющего гарантии прав и свобод личности, проистекает из юридического смысла положений ряда статей федеральной Конституции (статья 2, статья 17, статья 18, статья 19). Обратимся к содержанию статьи 18. В данной статье Конституции Российской Федерации содержится положение о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Обращаясь еще к одной из статей, а именно 80 статье Конституции Российской Федерации, по которой Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Другой важный орган государственной власти — Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает защиту правомочий личности вне зависимости от правовой связи с государством, установление системы конституционного и иного гарантирования прав и свобод посредством своей деятельности, прежде всего, законотворческой. Не стоит забывать и про контрольную функцию, которой наделяются представительные (законодательные) органы государства в контексте защиты прав личности.

Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В юридических литературных источниках нередки случаи упоминания иных принципов. К ним следует отнести *принципы сочетания личных и общественных интересов, постоянного расширения и углубления прав, свобод и обязанностей.*

Первый из указанных выше принципов связан с пониманием того, что представляют собой личные интересы граждан и общественные интересы. Поиск баланса при учете данных интересов — важная задача государства. Что касается второго дополнительного принципа правового статуса личности, то здесь следует отметить следующее:

— во-первых, в структуру конституционного статуса личности могут входить права, ранее не известные конституционному законодателю;

— во-вторых, ранее не фигурирующие в тексте Основного закона права и свободы, становясь частью конституционного законодательства (конституции), обретают новое толкование;

— в-третьих, это постоянное расширение системы гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Семинар

Вопросы для обсуждения:

1. Правовой статус личности: понятие, структура и виды.
2. Принципы правового статуса личности в Российской Федерации.

Темы сообщений:

1. Естественные права человека.
2. Принцип непосредственного действия основных прав и свобод.

Методические рекомендации

*При ответе на **первый вопрос** обучающемуся необходимо сформулировать определение понятия «правовой статус личности», назвать основные компоненты в своей совокупности, образующие структуру правового статуса личности. Раскрыть содержание правового статуса личности, назвать его виды. Обозначить отличия между видами правового статуса личности. Возможно ли наделение одного лица различными видами правового статуса личности.*

*При ответе на **второй вопрос** обучающемуся необходимо раскрыть содержание и сущность основных принципов правового статуса личности (неотъемлемость основных прав и свобод, равенство прав и свобод, принадлежность основных прав и свобод человеку от рождения, гарантированность прав и свобод и т. д.). При ответе целесообразно сначала обратиться к значению понятия «принцип».*

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите определение понятия «личность».
2. Любой ли человек является личностью? При каких обстоятельствах человек может не обладать качествами личности?
3. Что собой представляет правовой статус личности, какова его структура?
4. Назовите элементы правового статуса личности, которые являются обязательными.
5. Что представляет собой специальный правовой статус?
6. Что означает естественный характер основных прав и свобод человека?
7. Охарактеризуйте международные пакты по правам человека. Какова роль и значение в развитии российского законодательства данных документов?
8. В чем, по вашему мнению, заключается сущность такого принципа правового статуса личности, как: «постоянное расширение и углубление прав, свобод и обязанностей личности»?
9. Перечислите органы государства, которые участвуют в создании необходимых средств, условий для эффективной реализации человеком и гражданином его прав, свобод и обязанностей.

Практическое занятие (дискуссия)

Дискуссия — это форма учебного занятия, которая призвана выявить существующее многообразие точек зрения обучающихся на какую-либо проблему, и при необходимости провести всесторонний анализ каждой из них для формирования собственного взгляда каждого обучающегося на ту или иную конституционно-правовую проблему.

Дискуссия может быть организована в рамках подгрупп обучающихся. Как правило, 4–5 человек образуют подгруппу. Данный вид дискуссии является предпочтительным, и позволяет задействовать максимальное количество обучающихся.

Темы для дискуссии:

1. Проблемы правового статуса личности в России.
2. Специальный правовой статус.
3. Права и свободы человека и гражданина в России: основные проблемы реализации.
4. Современное понимание прав и свобод человека и гражданина.
5. Обеспечение прав личности в современном мире.

План проведения интерактивного занятия в форме дискуссии

Процесс проведения дискуссионного занятия включает в себя несколько этапов.

1. *Подготовительный*. В рамках подготовительного этапа определяется актуальная тема для дискуссии, составляется план проведения дискуссии, подбирается литература, которую необходимо изучить обучающимся.

2. *Основной (дискуссионный)*. В рамках основного этапа определяется регламент выступления участников, правила проведения дискуссии, основные докладчики и содокладчики в каждой из групп. Основная часть дискуссионного этапа состоит из выступлений обучающихся, вопросов к докладчикам, ответов на вопросы, обмена мнениями. Время, отводимое на проведение основного этапа, составляет примерно 70 минут.

3. *Заключительный*. В рамках заключительного этапа подводятся итоги дискуссионного занятия, вырабатываются рекомендации и выставляются оценки.

Критерии оценки участия в дискуссии

Оценка «отлично» выставляется, если обучающийся показывает глубокое знание теоретического материала, умеет убедительно обосновывать и отстаивать свое мнение, активно участвует в обсуждении.

Оценка «хорошо» выставляется, если обучающийся активно участвует в обсуждении, умеет аргументировать свое мнение, однако допускает незначительные ошибки в изложении теоретического материала.

Оценка «удовлетворительно» выставляется, если обучающийся слабо владеет теоретическим материалом, обнаруживает пассивность в обсуждении рассматриваемой темы.

Оценка «неудовлетворительно» выставляется, если обучающийся уклоняется от участия в дискуссии, допускает грубые ошибки в изложении теоретического материала.

ТЕМА 4. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План-конспект лекции

Федеративное государство как форма государственно-территориального устройства. Становление и развитие российского федерализма. Особенности федеративного устройства Российской Федерации. Принципы федеративного устройства Российской Федерации. Федеральные округа: понятие и содержание. Предпосылки образования федеральных округов.

Виды субъектов Российской Федерации. Порядок изменения статуса субъекта Российской Федерации. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.

Формы реализации принципа равноправия и самоопределения народов Российской Федерации. Национально-культурная автономия. Коренные малочисленные народы: понятие и правовой статус.

В юридической науке выделяют три формы государственного устройства: федерацию, унитарное государство и конфедерацию. Главный критерий их разграничения состоит в степени централизации или децентрализации во взаимоотношениях между центральной властью и политико-территориальными образованиями, входящими в состав государства. Конфедерация представляет собой крайнюю форму децентрализации, при которой политический союз даже не обладает суверенитетом. По названной причине конфедерации редки и недолговечны. Строго говоря, их нельзя даже именовать государствами. Федеративная и унитарная формы отличаются друг от друга преимущественно тем, в какой мере политико-территориальным образованиям предоставлена политическая свобода и самостоятельность. В унитарных государствах приоритет отдается центральной власти, в федеративных — наблюдается баланс между федеральными и региональными полномочиями. Однако критерии разграничения данных форм, зачастую, не отличаются ясностью, точностью и недвусмысленностью. Например, Испания официально считается унитарным государством, в то время как для нее характерна существенная степень децентрализации и значительная автономия политико-территориальных единиц. Автономные единицы с особым статусом характерны для таких унитарных государств, как Великобритания (Северная Ирландия, Шотландия, Уэльс), Франция (Корсика), Италия (Сицилия) и т. д.

В свою очередь, имеющиеся в современном мире федерации демонстрируют значительное разнообразие моделей. В одних странах формирование федераций осуществлялось «снизу» (объединение ранее независимых государств), в других — «сверху» (преобразование унитарного государства в федеративное). По правовой основе различают *договорные, конституционные* и *смешанные* федерации, по статусу субъектов — *симметричные* (равноправный статус) и *асимметричные* (дифференциация статуса) федерации. Наблюдаются существенные различия в решении вопросов о государственном суверенитете, разграничении предметов ведения между федеративным центром и его субъектами.

Вопрос о *государственном суверенитете* субъектов федеративного государства до сих пор остается предметом научной полемики. Примечательно, что большинство современных ученых признает, во-первых, отсутствие суверенитета конфедерации (суверенитетом обладают только члены политического союза), во-вторых, неделимость суверенитета унитарных государств (суверенитетом обладает только унитарное государство), в-третьих, наличие суверенитета самого федеративного государства (дискуссионным остается лишь вопрос, обладают ли субъекты федерации государственным суверенитетом или нет, а если да, то в какой мере).

В связи с этим С. А. Авакьян предложил классификацию теорий «*необратимого прекращения* суверенитета» (после вступления в федерацию субъекты безвозвратно утрачивают суверенитет), «*ограниченного* суверенитета» (федерации передается не весь суверенитет, а его часть), «*полных* суверенитетов» (и федерация, и ее субъекты имеют полные суверенитеты одновременно), «*потенциального* суверенитета» (субъекты федерации утрачивают суверенитет, но не безвозвратно), а также «*кумулятивную* теорию» (суверенитет федерации представляет собой совокупность суверенитетов субъектов, входящих в ее состав).

Примечательно, что *Конституционный Суд РФ установил недопустимость государственных суверенитетов субъектов РФ*, в то время как в Союзе ССР, напротив, всецело признавался суверенитет республик вплоть до их свободного выхода из состава СССР. Поэтому в российском конституционном праве следует различать позитивную волю законодателя (в интерпретации конституционного правосудия) о единстве и неделимости государственного суверенитета России с одной стороны, и научную дискуссионность вопроса о государ-

ственном суверенитете в федеративных государствах, включая историко-ретроспективный ракурс, с другой.

Современная Россия *официально, конституционно-юридически* является федеративным государством. Об этом свидетельствует само наличие субъектов Федерации, определение их статуса не только федеральными актами, но и конституциями (уставами), законами субъектов Федерации. В России разграничиваются предметы ведения между Федерацией и ее субъектами, причем субъекты РФ обладают полнотой государственной власти вне предметов федерального ведения и полномочий России по предметам ее совместного ведения с субъектами Федерации. Федеральный парламент имеет двухпалатную структуру, в Совете Федерации обеспечивается представительство именно субъектов Федерации. Однако *содержательно* отечественная федерация имеет ряд ярко выраженных централизованных признаков (унификация налоговой и бюджетных систем, наличие полномочных представителей главы государства в федеральных округах, сравнительная централизация федерального законодательства). Данные обстоятельства не ставят под сомнение федеративный характер российской государственности, но свидетельствуют об определенной специфике, в некоторой степени — об уникальности отечественного федерализма. Особенно ярко это проявляется в сочетании *национальных и территориальных* начал в институционализации федеративной системы. В составе России нет строго национальных образований, однако республики и автономии (автономная область и автономные округа) имеют *титульные национальности*. Фактически в этих субъектах РФ проживают граждане различных национальностей, причем представители титульной национальности не всегда составляют их численное большинство. Края, области и города федерального значения титульной национальности не имеют, они организуются по территориальному критерию (в отличие от национально-территориального принципа, характерного для республик и автономий).

Все субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) обладают *равными правами* в отношениях с федеральным центром. Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представи-

тельным) органом соответствующего субъекта Федерации. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Статус субъекта Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия.

Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский. Однако республики вправе устанавливать свои *государственные языки*. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком России. Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение *родного языка*, создание условий для его изучения и развития, а также *права коренных малочисленных народов* в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России.

Федерализм не означает *неограниченной самостоятельности* входящих в состав государства политико-территориальных единиц. В случаях угроз жизни и здоровью граждан, массовых беспорядков, насилия, незаконных вооруженных формирований, экстремизма и сепаратизма допускается так называемая *федеральная интервенция*, которая предполагает введение военного или чрезвычайного положения, использование вооруженных сил, прямое федеральное правление, досрочное прекращение полномочий государственных органов субъектов Федерации или приостановление их деятельности.

Государственно-территориальное устройство — способ внутренней национально-территориальной организации того или иного государства и построения органов государственной власти и управления. В зависимости от выбранной государством модели определяются особенности и порядок взаимодействия между центральной властью (федеральным центром) страны и составляющими его территориями.

Содержание государственно-территориального устройства государства во многом зависит от тех реально складывающихся в стране

общественных отношений. На характер жизнедеятельности государства значительное влияние оказывает выбранная форма его государственного существования.

Обратимся к государственному устройству нашей страны, которое установлено в Основном законе Российской Федерации. Согласно федеральной Конституции, Россия — федеративное государство, состоящее из субъектов Российской Федерации. На момент принятия Конституции в 1993 году в составе Российской Федерации находилось 89 субъектов (иногда их именуют регионами). Всего в истории современной России было проведено пять слияний (объединений) субъектов Федерации в последующие после принятия Конституции Российской Федерации годы. В настоящее время наша страна состоит из 85 субъектов Федерации. Видами субъектов Российской Федерации являются: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Рассматривая сущность основных параметров организации современной России с точки зрения государственно-территориального устройства, можно с уверенностью утверждать, что наша страна имеет конституционную природу. Данный факт предусматривает обсуждение вопросов границ, статуса и полномочий территорий в составе России только на уровне Основного закона Российской Федерации.

В ходе последующих рассуждений назовем и установим содержание основных *юридических признаков* Российской Федерации.

В России имеется нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, — Конституция Российской Федерации. В республиках в составе Российской Федерации действуют Конституции республик. Субъекты федерации иных видов (к примеру, города федерального значения, автономная область и автономные округа) обладают Уставами и законодательством. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство.

Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Под *континентальным шельфом* понимается поверхность и недра морского дна подводных районов, примыкающих к берегу, но находящихся вне зоны территориального моря (12 миль) до глубины

200 м или за этим пределом до такого места, где глубина покрывающих вод позволяет вести разработку естественных богатств.

Российская Федерация помимо прочего наделена символами государственного суверенитета (государственный флаг, герб, гимн). Данные символы обладают особой значимостью для государства. Согласно статье 329 Уголовного кодекса Российской Федерации, государственные символы охраняются от посягательств и неуважительного отношения, поскольку в них в образном и лаконичном виде заключена информация об исторических корнях и ценностях, на которые ориентируется государство.

Российская Федерация и ее субъекты вступают в различные двухсторонние, а также многосторонние отношения и связи с зарубежными странами. Взаимодействие между Российской Федерацией и её субъектами основано на принципе разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в пунктах статьи 71 Конституции, можно условно разделить на несколько групп:

- 1) вопросы государственного строительства;
- 2) вопросы регулирования экономики и социального развития;
- 3) вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности;
- 4) вопросы обороны и охраны границы;
- 5) вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы;
- 6) вопросы метеорологии, статистической отчетности;
- 7) государственные награды и почетные звания.

Из этого перечня вопросов, составляющих предметы ведения, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив. В частности, только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, принимать законы о гражданстве и др.; на территории субъектов Российской Федерации могут располагаться объекты федеральной собственности; только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путей сообщения и деятельности в космосе; только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир; вооруженные силы являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования; судоустройство и прокуратура являются едиными для

всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании.

Субъекты Федерации наделены конституционно-правовым статусом. Под таким статусом понимается обеспеченная конституцией совокупность правомочий субъекта Федерации, устанавливающая систему прав и обязанностей, которыми обладает субъект Российской Федерации, а также характер их сочетания и взаимодействия с полномочиями федеральной власти.

Федеральная Конституция нашей страны в статье 66 устанавливает правовое положение субъектов Российской Федерации: статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [34] к числу нормативных актов данной сферы правового регулирования отнесены договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. В современных реалиях государственной жизни такие договоры не являются чем-то особенным и заключены субъектами Федерации.

Вышеуказанные договоры — это форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта федерации. Посредством такого рода соглашений разрешаются про-

блемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Подтверждением значения такого договора является особая процедура его принятия и подписания. Разработанный проект направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и в Совет Федерации. О результатах рассмотрения проекта договора в этих представительных органах сообщается Президенту Российской Федерации, который учитывает их мнение при решении вопроса о подписании договора. Договор подписывается Президентом РФ и должностным лицом, уполномоченным субъектом Российской Федерации на подписание договора.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут по взаимному соглашению передавать друг другу часть своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному закону от 6 октября 1999 года. Возникающие по этому поводу разногласия могут быть разрешены с использованием согласительных процедур или посредством судебной инстанции в Конституционном Суде Российской Федерации.

Согласно статье 76 Конституции Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в установленном законом порядке, согласно частям 1 и 2 указанной статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Об органах государственной власти субъектов Российской Федерации говорят статьи 77 и 78 Конституции Российской Федерации. Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории страны.

Современная конституционная модель организации государства и упоминание о том, что Россия — конституционная федерация подтверждается самим фактом закрепления федеративной модели страны в Основном законе Российской Федерации (федеральной Конституции).

Федеративное строение России основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее

субъектов. Одним из основополагающих принципов федеративного устройства Российской Федерации является равноправие ее народов.

Конституция предусматривает несколько *способов изменения состава субъектов Российской Федерации*:

- 1) образование в составе Российской Федерации нового субъекта;
- 2) добровольное вхождение в Российскую Федерацию иностранного государства;
- 3) изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта четко регламентирован следующим нормативным актом: Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹. Третий способ законодательного регулирования пока ещё не получил.

Добровольное вхождение в состав Российской Федерации. Инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного договора выступает соответствующее иностранное государство, изъявившее такую инициативу.

После получения предложения от зарубежной страны, Глава государства уведомляет о нем Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

Рассмотрение предложения и принятие решений, касающихся заключения международного договора, осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации», которым могут быть урегулированы следующие вопросы:

- а) наименование и статус нового субъекта Российской Федерации;
- б) порядок приобретения гражданства Российской Федерации гражданами иностранного государства и распространения на них в полном объеме правового статуса гражданина Российской Федерации;
- в) правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов;
- г) действие законодательства Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

¹ Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52 (часть I). — Ст. 4916.

д) функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта Российской Федерации.

Международным договором может устанавливаться переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы России, а также в систему органов государственной власти России.

После подписания международного договора Президент Российской Федерации обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации данного международного договора.

Если Конституционный Суд Российской Федерации признает не вступивший в силу международный договор соответствующим Конституции Российской Федерации, указанный международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Одновременно с международным договором в Государственную Думу вносится проект федерального конституционного закона о принятии в Россию нового субъекта.

Проект федерального конституционного закона о принятии в Россию нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы России, а также в систему органов государственной власти России. Проект данного федерального конституционного закона может содержать и другие положения, вытекающие из международного договора и протоколов к нему.

Федеральный закон о ратификации международного договора принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 105, 106 и 107 Конституции Российской Федерации. Федеральный конституционный закон о принятии в Россию нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции Российской Федерации.

В истории нашей страны после прекращения существования советского государственного строя первым и пока единственным прецедентом стало принятие в состав Российской Федерации Республики

Крым. На основе данной республики в составе России появилось два новых субъекта Российской Федерации: Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Федеральный конституционный закон о принятии в Россию нового субъекта вступает в силу не ранее вступления в силу для нашей страны и для иностранного государства международного договора.

Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав нашего государства, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в нашу страну нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Инициатива образования в составе России нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект.

Предложение об образовании в составе России нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Оно должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе России нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

а) предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов России в отношениях с органами государственной власти России, другими субъектами России;

б) предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе России нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе России нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов России на территории нового субъекта России, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта России;

г) предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов России на территории нового субъекта России;

д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов России по вопросу об образовании в составе России нового субъекта.

Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении об образовании в составе России нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

Вопрос об образовании в составе России нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов России. Назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов России по вопросу об образовании в составе России нового субъекта осуществляются в соответствии с законами заинтересованных субъектов России о референдуме.

Если вопрос об образовании в составе России нового субъекта был вынесен на референдумы двух и более заинтересованных субъектов России и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из указанных субъектов России, повторные референдумы могут проводиться во всех заинтересованных субъектах России независимо от результатов предыдущих референдумов по данному вопросу не ранее, чем через год.

Официальные данные о результатах референдумов заинтересованных субъектов России по вопросу об образовании в составе России нового субъекта представляются Президенту Российской Федерации.

Проект федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов России были приняты соответствующие решения по вопросу об образовании в составе России нового субъекта. Проект указанного закона вносится Президентом России.

Проект федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта России, положения о прекращении существования заинтересованного субъекта. Устанавливаются также заключительные и переходные положения.

Федеральный конституционный закон об образовании в составе России нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания России в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции Российской Федерации.

Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции России, определяющую состав России, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции России.

Закрепленный в вышеуказанном нормативном правовом акте механизм образования нового субъекта в составе нашей страны был несколько раз использован, и в итоге произошло объединение ряда субъектов.

Семинар

Вопросы для обсуждения:

1. Понятие и принципы федеративного устройства Российской Федерации.
2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Темы сообщений:

1. Государственно-территориальное устройство Российской Империи.
2. Институт федерального вмешательства.
3. Национально-культурная автономия.

Методические рекомендации

*При ответе на **первый вопрос** необходимо* обратиться к уяснению понятия «государственно-территориальное устройство» и раскрыть его содержание, сформулировав определение данного феномена юридической науки. После этого целесообразно установить содержание основных форм государственно-территориального устройства, рассмотреть принципы федеративного устройства (государственная целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации, равноправие субъектов Российской Федерации).

*При ответе на **второй вопрос** необходимо* уяснить, что собой представляет конституционно-правовой статус Российской Федерации, сформулировать определение данного понятия, которое позволит рассмотреть его элементы (государственный суверенитет, терри-

тория, единое гражданство, единая правовая система, единое экономическое пространство, органы государственной власти и т. д.), назвать предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации; назвать виды субъектов Российской Федерации и раскрыть их правовое положение, охарактеризовать административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации. Отдельно при ответе на этот вопрос следует перечислить формы взаимодействия субъектов с федеральными органами власти, органами местного самоуправления, обозначить порядок взаимодействия субъектов между собой в рамках федерации; раскрыть процедуру принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой понятие «федеративное устройство»?
2. Какие бывают виды государственного устройства? Охарактеризуйте каждый из названных видов.
3. Какое государство можно считать унитарным? Приведите примеры государств с унитарным государственно-территориальным устройством.
4. В чем заключаются особенности федеративного государственного устройства?
5. В чем особенность правового положения таких субъектов Российской Федерации, как республики?
6. Что такое сложносоставные субъекты Российской Федерации?
7. Каково соотношение понятий «национальный» и «государственный» суверенитет?
8. Что такое национально-культурная автономия?
9. Каков порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта?

ТЕМА 5. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План-конспект лекции

Народовластие: понятие и формы реализации. Референдум и выборы как высшее непосредственное выражение власти народа. Сущность и классификация выборов и референдумов в Российской Федерации. Порядок организации и проведения референдума по законодательству Российской Федерации.

Способы непосредственного выражения гражданами их позиции и активности: митинги, шествия, демонстрации, собрания, пикетирование и их конституционно-правовое регулирование.

Представительная демократия в Российской Федерации. Общая характеристика современной системы представительных учреждений и избираемых населением должностных лиц.

В процессе развития государственно-правовых воззрений было установлено, что не единственной, но вместе с тем главной предпосылкой развития демократических идей в общественной и государственной жизни выступает активное вовлечение широких слоев населения к участию в управлении делами государства. Вовлечение в эту деятельность возможно в двух формах: непосредственной (прямой) и представительной (косвенной) демократии.

подавляющее большинство государств мира и все цивилизованные страны успешно воплощают демократические идеи и принципы во всех сферах общественной и государственной жизни. Приверженность данным идеям в нашей стране и их юридическое закрепление произошло в 1993 году с принятием Основного закона — Конституции Российской Федерации.

Вне зависимости от методов управления обществом любое государство, в том числе демократического типа, не может существовать без «власти». Под данным понятием, как правило, подразумевают возможность навязывания определенной воли другим. При этом воля и действия одних лиц (властвующих) доминируют над волей и действиями других лиц (подвластных). Без существования властных отношений в обществе невозможно организовать процессы общественного производства и выстраивание других не менее важных взаимоотношений.

Принципиальным аспектом власти является ее волевой характер. Народовластию присуща общая воля всего народа. Такая воля

независима, т. е. суверенна. В этой связи в правовой науке принято говорить о народном суверенитете.

Власть — это необходимый атрибут любого высокоорганизованного сообщества, любой социальной организации. Выбор средств и способов управления обществом определяется степенью социально-экономического развития государства.

Основными институтами народовластия являются:

— институты прямой демократии (*референдум, выборы*);

— институты, реализующие волю народа на осуществление власти в стране (*народное представительство*).

Институт народовластия обеспечивается *общими и специальными гарантиями полновластия народа*. К таким гарантиям, как правило, относят:

— формирование механизма сочетания непосредственной и представительной демократии как главный принцип организации государственной власти;

— избирательную систему, в основе которой демократический принцип свободного волеизъявления граждан в процессе формирования представительных органов государства;

— выражение воли и интересов народа посредством представителей (депутатов);

— кадровую ротацию (периодически происходящая сменяемость) руководящих работников государственных органов;

— обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию;

— запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя (Конституция РФ, ст.13).

Консультативные способы участия граждан в публичной деятельности.

В отличие от императивных форм демократии, при которых населению предоставлено право непосредственно либо через своих представителей решать вопросы государственного и местного значения, публичное самоуправление в значительной мере опирается на различные способы консультативного участия граждан в деятельности общества, при которых право *окончательного решения* остается за *органами государственной власти и местного самоуправления*. Их полезность обусловлена доступностью, массовостью, малозатратностью и сравни-

тельной простотой, в то время как ответственность за принятие соответствующих решений возлагается на профессиональную публичную власть. В этих случаях действие признака общественного самоуправления о совпадении объекта и субъекта управления приобретает менее выраженный характер, поскольку население и власть оказываются сравнительно обособленными по отношению друг к другу.

Основной смысл консультативной демократии заключается в формировании и выражении мнения, причем не только общественного, но и частного. Каждый индивид вправе высказаться по поводу осуществляемой, планируемой или должной публичной политики. Корреспондирующей этому задачей конституционного права является создание необходимых юридических условий для выражения и учета мнения граждан. Однако консультативные формы самоуправления, как правило, ориентированы на *коллективное* и, по возможности, *массовое* участие граждан в публичной деятельности, в то время как индивидуальное обращение гражданина в устной и письменной форме в адрес органов власти представляет собой лишь исключение из общего правила.

Коммуникация граждан и публичной власти достигается различными способами. В одних случаях (публичные слушания, собрания, конференции, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование) требуется *совместное присутствие*, в других (опросы, обращения) — нет. Коллективность участия граждан обеспечивается посредством целенаправленной деятельности *организатора* мероприятия (опросы, телешоу) или *документирования* мнения граждан (подписные листы, зарегистрированные письменные обращения, карточки личного приема).

Совместное присутствие имеет место в *закрытых помещениях* (собрание) или вне таких помещений (митинг), является *статичным* (пикетирование) либо сопровождается *движением* (демонстрация, шествие). Информация о мнении граждан может доводиться до сведения органов власти с помощью средств наглядной агитации (листовки, плакаты, транспаранты), звукоусиливающих технических средств, периодических печатных изданий, телевидения, радио, электронных коммуникационных систем (Интернет), а также непосредственных высказываний, в том числе на заседаниях органов власти (правотворческая инициатива).

Существуют и явно неприличные, даже противоправные формы воздействия на публичную власть (граффити, рукоприкладство, погромы, поджоги, воспрепятствование движению транспорта, наруше-

ние неприкосновенности депутатов, выборных должностных лиц и публичных служащих, клевета и оскорбление). В связи с этим необходимо различать *организованные* и *неорганизованные* способы участия граждан в публичной деятельности.

Деятельность народного представительства по реализации потребностей и интересов граждан.

Институт народного представительства предполагает не только формирование депутатского корпуса и выборных должностных лиц посредством публичных выборов, но и последующую деятельность народных представителей по реализации потребностей и интересов граждан. Данная деятельность связана, во-первых, взятыми на представителей *обязательствами*, исходя из их предвыборной программы и заявлений в избирательной кампании, во-вторых, *меняющимися предпочтениями* электората в течение срока легислатуры, в-третьих, *объективными задачами и функциями* государственной власти и местного самоуправления. Все эти факторы по-разному воздействуют на деятельность публичной депутации, нередко порождая внутренние противоречия и конфликты. Так, кандидаты в депутаты на своих встречах с избирателями могут пообещать то, что объективно и (или) в силу требований законодательства не входит в круг задач публичной власти. Предвыборные заявления с течением времени имеют свойство утрачивать актуальность. Законодательство о полномочиях и функциях государственных и муниципальных органов также подвижно.

Деятельность народного представительства оценивается по ее внешним проявлениям, и чем более она привлекательна для общественного мнения, тем больше достоинств ей приписывается. Работа депутата выражается в его позиции при голосовании, в постановке общественно-значимых проблем, во внесении проектов нормативно-правовых и правоприменительных актов, в депутатских запросах и иных обращениях, направленных на реализацию публичных интересов. Деятельность выборных должностных лиц более осязаема, поскольку она непосредственно выражается в принятых документах, официальных заявлениях и выступлениях.

Семинар

Вопросы для обсуждения:

1. Народовластие: понятие и формы его реализации.
2. Свободные выборы и референдум — высшие формы непосредственной власти народа.
3. Публичные мероприятия: понятие, порядок организации и проведения.
4. Общественные объединения: понятие, виды, порядок создания и деятельности.

Темы сообщений:

1. Деятельность полиции по обеспечению общественного порядка при проведении публичных мероприятий.
2. Роль политических партий в осуществлении народовластия.

Методические рекомендации

*При ответе на **первый вопрос** обучающемуся необходимо начать выступление с представления информации о том, что собой представляет понятие «народовластие», т. е. сформулировать определение этого понятия конституционно-правовой науки. Далее целесообразно обратиться к рассмотрению существующих форм народовластия. Иными словами раскрыть способы реализации принадлежащей народу власти. Отдельно стоит остановиться на сравнении понятий «народный суверенитет» и «национальный суверенитет», определить схожие черты и различия названных юридических терминов.*

*При ответе на **второй вопрос** необходимо сформулировать определения понятий «выборы» и «референдум», а затем осуществить их сравнительную правовую характеристику, установить схожие черты и различия. Отдельного внимания заслуживают критерии для классификации (деления на виды) выборов и референдумов. Назвать основные виды данных понятий, согласно выделенным критериям классификации. Раскрыть процедуру подготовки и проведения выборов, референдумов. Обозначить проблемы и обстоятельства, которые могут препятствовать проведению выборов и референдумов.*

*При ответе на **третий вопрос** обучающемуся необходимо обратиться к понятию «публичное мероприятие», раскрыть его содержание и сущность. Для этого целесообразно сформулировать определение данного юридического термина, привести нормативную базу, регламентирующую проведение публичных мероприятий, виды юри-*

дической ответственности за нарушение порядка организации и проведения подобного рода мероприятий.

При ответе на четвертый вопрос необходимо, прежде всего, обратиться к содержанию понятия «общественное объединение» и раскрыть его сущность, сформулировать дефиницию (определение) этого правового термина, назвать нормативную основу деятельности общественных объединений и пояснить, в чем состоит ответственность таких объединений в случае нарушения законодательства Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение понятию «власть».
2. Какой может быть власть? Назовите виды власти. Охарактеризуйте их.
3. Что представляет собой референдум?
4. Что такое выборы?
5. Назовите основные отличия выборов и референдума.
6. Какова юридическая сила решения, принятого на референдуме?
7. Назовите порядок организации и проведения митинга.
8. Что представляет собой политическая партия?
9. Общественная организация, дайте определение понятию.
10. Каковы особенности организации и деятельности религиозных объединений?
11. Что означает народовластие?
12. Кому согласно Конституции Российской Федерации принадлежит власть? Кто является единственным источником власти в Российской Федерации?

Практическое занятие (решение задач)

Задача 1

Группа известных предпринимателей обратилась с письмом к Президенту Российской Федерации, в котором просила его назначить всероссийский референдум по вопросу об изменении системы федеральных налогов и сборов, поскольку действующие налоги и сборы, по их мнению, тормозят развитие экономических отношений.

Вправе ли Президент пойти навстречу предпринимателям и назначить указанный референдум?

Задача 2

На основании федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [38] заполните пропуски:

1) срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов, устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, но не может составлять более ... лет;

2) решение о назначении выборов должно быть принято не позднее, чем за ... дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты;

3) в случае досрочного прекращения полномочий указанных органов или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, выборы должны быть назначены не позднее, чем через ... дней со дня такого прекращения полномочий;

4) голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее, чем через ... дней и не ранее, чем через ... дней со дня принятия решения о назначении выборов;

5) голосование на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть проведено не позднее, чем через ... дней и не ранее, чем через ... дней со дня принятия решения о назначении выборов;

6) голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть проведено не позднее, чем через ... дней и не ранее, чем через ... дней со дня принятия решения о назначении выборов;

7) при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов, допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не должно составлять более ... %;

8) срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации составляет ...;

9) установленный законом субъекта Российской Федерации период сбора подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации должен составлять не менее ... дней, а в поддержку инициативы проведения местного референдума — не менее ... дней;

10) размер избирательного залога составляет ... процентов от устанавливаемого законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Задача 3

Конституционное Собрание большинством голосов от общего числа его членов приняло решение вынести на референдум РФ проект новой Конституции Российской Федерации.

Какие федеральные органы государственной власти России и через какое время должны назначить проведение референдума Российской Федерации?

Задача 4

Администрация района обязала начальника милиции принять меры по прекращению пикетирования здания мэрии, так как у пикетчиков имелись лозунги и транспаранты, нелестно отзывавшиеся о наличии в России демократии.

Помогите администрации доказать наличие демократии.

Задача 5

Гражданин М. был задержан постовым за то, что сидел у магазина с плакатом «Помогите жертве демократии» и просил подаяние. Он обратился к Вам за помощью в качестве адвоката.

Как бы Вы поступили в данной ситуации? Какие аргументы в свою защиту необходимо привести каждой из указанных сторон конфликта?

ТЕМА 6. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План-конспект лекции

Понятие и сущность выборов в Российской Федерации. Способы формирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации: избрание, назначение, образование, утверждение и другие. Понятие и сущность избирательного права в Российской Федерации. Активное и пассивное избирательное право. Основные принципы избирательного права в Российской Федерации, их развитие, условия осуществления, ограничения и гарантии. Виды избирательных цензов в Российской Федерации.

Всеобщее и равное избирательное право. Прямые, косвенные, многостепенные выборы. Тайное голосование. Добровольность участия в выборах.

Действующее законодательство о выборах в Российской Федерации. Организация и проведение выборов в Российской Федерации.

Избирательные системы, применяемые в Российской Федерации.

Избирательный процесс. Правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации. Избирательные комиссии, их виды, порядок и сроки образования, компетенция. Порядок образования и полномочия Центральной избирательной комиссии.

Избирательные округа и избирательные участки: понятие, виды, порядок и сроки образования. Понятие многомандатного избирательного округа. Процедура составления списков избирателей. Механизм выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности. Субъекты права выдвижения кандидатов. Способы определения результатов выборов.

Вопросы финансирования выборов в Российской Федерации.

Согласно ныне действующему Основному закону страны (статья 3), власть в России принадлежит ее многонациональному народу и осуществляется им непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации предусмотрены следующие формы народовластия: 1) прямая демократия, т. е. непосредственная реализация принадлежащей народу власти; 2) косвенное (не прямое) народовла-

стие — реализация «властных полномочий» народа через органы государственной власти и местного самоуправления.

Органы государственной власти составляют взаимосвязанную и взаимообусловленную совокупность отдельно взятых государственных органов, осуществляющих свою деятельность на базе единых принципов (основополагающих начал). В основе функционирования любого органа государства лежат идеи правового государства и демократии.

В традиционном юридическом понимании *орган государства* представляет собой обособленную часть государственного аппарата, состоящую из государственных служащих, обладающих соответствующей компетенцией и наделенных властными полномочиями в определенной сфере государственной деятельности, реализующих задачи и функции государства с использованием имеющихся у них материальных и технических возможностей.

Сущностная характеристика органа государственной власти складывается из совокупности трех основных признаков.

1. *Каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленными конституцией законами или другими правовыми актами*, что исключает возможность произвольного создания органов власти.

2. *Орган государственной власти наделен властными полномочиями*. Решения, принятые государственным органом, с одной стороны являются общеобязательными для исполнения, а с другой в случае необходимости обеспечиваются принудительной силой государства (органами государственного принуждения).

3. *Повседневное функционирование органов государственной власти осуществляется в формах и методах, установленных правовыми актами*. Вместе с тем следует отметить, что органы государственной власти должны функционировать в рамках своей компетенции и организационных форм деятельности, установленных правовыми актами. Прежде всего, это касается государственных мер принудительного характера.

Государственный аппарат состоит из самостоятельных органов, которые могут быть представлены как одним человеком, так и группой лиц (депутатами). К первой группе государственных органов можно отнести Президента Российской Федерации (главу российского государства). Также к ним относятся президенты республик и гу-

бернаторы (главы администраций), Генеральный прокурор Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Ко второй группе — Государственную Думу Российской Федерации — «нижнюю» палату российского парламента.

Во взаимодействии с органами государственной власти в России действуют *органы местного самоуправления*. Они обладают особой природой и, согласно Конституции Российской Федерации, не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем органы государственной власти и органы местного самоуправления образуют единую систему публичной власти.

Для понимания того, что представляет *система публичной власти* необходимо дать определение понятию *система*. Данное понятие представляет собой систематизированную совокупность элементов, объединенных в единое целое на основе общих признаков. На этой основе государственные органы объединяются в *государственный аппарат*. Обозначенная категория подразумевает сложнейший механизм (систему) или иными словами взаимосвязанный комплекс подсистем: «вертикальных» (система представительных органов, система органов исполнительной власти, судебная система), «горизонтальных» (федеральные государственные органы, органы государственной власти республик в составе Российской Федерации и т. п.).

Конституционная регламентация организации и деятельности государственных органов в России, несмотря на единую социальную природу, не является однородной. Такого рода регламентация достаточно сложна в структурном плане. Специфика направлений конституционного регулирования определена местом и ролью соответствующего государственного органа в структуре государственного аппарата.

В России существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех ветвей. Другими словами не являются ни законодательными, ни исполнительными, ни судебными. Однако в то же время эти органы создаются и действуют в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. По своему статусу они являются независимыми органами государственной власти. К их числу относят следующие органы государства, которые могут именоваться как «государственные органы с особым статусом».

1. Прокуратура Российской Федерации.
2. Центральный банк Российской Федерации.
3. Счетная палата Российской Федерации.

4. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.
5. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.
6. Российская академия наук.

Семинар

Вопросы для обсуждения:

1. Орган государственной власти: понятие, признаки.
2. Принципы деятельности органов государственной власти.

Темы сообщений:

1. Принцип открытости в деятельности органов государственной власти.
2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти.

Методические рекомендации

*При ответе на **первый вопрос** выступающему курсанту или слушателю необходимо сформулировать понятие органа государственной власти, раскрыть его сущность и содержания. Отдельно стоит остановиться на рассмотрении основных признаков государственного органа. Сравнить понятия «орган государственной власти» и «государственный орган» с точки зрения их тождественности (схожести).*

*При ответе на **второй вопрос** необходимо рассмотреть принципы деятельности государственных органов. Охарактеризовать принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина более подробно.*

Вопросы для самоконтроля:

1. Как соотносятся «орган государственной власти» и «государственный орган»?
2. Чем, на Ваш взгляд, отличаются понятия «компетенция» и «полномочия»? Можно ли указанные понятия воспринимать как тождественные?
3. Дайте определение понятию «орган» применительно к государственной власти. В каком еще значении оно употребляется?
4. Назовите признаки органа государственной власти.
5. Как обеспечивается доступ к информации о деятельности органов государственной власти?
6. Что представляют собой органы общей компетенции?

7. Что такое первичные органы государственной власти?
8. В чем заключается особенность правового положения прокуратуры Российской Федерации по сравнению с другими органами государственной власти?
9. Существуют ли государственные органы, которые не возможно однозначно отнести к той или иной ветви власти? Как они называются?
10. Чем отличаются органы государственной власти от органов местного самоуправления?

ТЕМА 7. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План-конспект лекции

Понятие избирательного права и избирательной системы. Источники избирательного права. Основные принципы избирательного права. Мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы.

Избирательный процесс: понятие и основные стадии.

Понятие и система гарантий избирательных прав граждан. Ответственность за нарушение законодательства о выборах.

Роль правоохранительных органов в обеспечении законности выборов.

Выборы представляют собой способ формирования государственных органов или наделения полномочиями должностных лиц, в основе которого лежит волеизъявление в форме голосования непосредственно народом либо уполномоченными им лицами при условии, что на каждый мандат претендует не менее двух кандидатов.

В юридической науке принята следующая *классификация* публичных выборов: по *виду избираемого субъекта* выделяют выборы депутатов и должностных лиц; по *способу проведения* — основные, повторные и дополнительные; по *очередности* — очередные и внеочередные (которые, в свою очередь, подразделяются на досрочные и сверхсрочные); по *виду избирательной системы* — мажоритарные, пропорциональные и смешанные; по *форме волеизъявления* — прямые и косвенные; по *числу кандидатов* — альтернативные и безальтернативные; по *количеству стадий голосования* — выборы в один тур и в несколько туров (т. е. с использованием повторного голосования, а не повторных выборов). С точки зрения территориальной системы публичной власти выделяют федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные (муниципальные) выборы.

В России на федеральном уровне непосредственно гражданами избираются глава государства — Президент Российской Федерации, нижняя палата Федерального Собрания (парламента России) — Государственная Дума. На региональном уровне (на уровне субъектов Российской Федерации) — законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. На уровне местного самоуправления — представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований.

С понятием «избирательная система» находится в тесной взаимосвязи юридическая категория «избирательное право».

Избирательная система Российской Федерации может быть охарактеризована как систематизированная совокупность юридических норм, устанавливающих основные принципы в следующих сферах. Проведение выборов. Реализация конституционных прав граждан в сфере избирательного права и процесса (избирать и быть избранными). Регулирование общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Установление условий и средств эффективной реализации, избирательных прав граждан.

Существуют две основные избирательные системы — мажоритарная и пропорциональная. Каждая из этих систем имеет немало разновидностей. Кроме того, иногда применяется смешанная избирательная система, в которой сочетаются отдельные принципы мажоритарной и пропорциональной систем.

Избирательный процесс — систематизированная совокупность юридических норм, регламентирующих порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Избирательный процесс поделен на ряд отдельных этапов (стадий), в совокупности составляющих данный социально-правовой процесс. *Стадии избирательного процесса* — самостоятельные этапы организации и проведения выборов, которые следуют в определенной последовательности, и в рамках которых совершаются установленные нормативными правовыми актами избирательные действия и процедуры, гарантирующие осуществление субъективных конституционных прав граждан в области избирательного процесса.

Рассматриваемый нами социально-правовой процесс состоит из нескольких стадий (этапов). Традиционным в юридической науке считается деление, в соответствии с которым выделяются следующие основные (обязательные) стадии:

- 1) назначение выборов;
- 2) образование инфраструктуры выборов: избирательных комиссий, избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей;
- 3) выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов;
- 4) предвыборная агитация;

4) голосование, подсчет голосов, установление итогов голосования и результатов выборов.

К факультативным стадиям избирательного процесса (выполняют уточняющие функции, возможны при наличии определенных обстоятельств, указанных в законе) относят: повторное голосование, повторный подсчет голосов¹.

Официальное опубликование (обнародование) общих результатов выборов, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроках, установленных законом.

Семинар

Вопросы для обсуждения:

1. Понятие и принципы избирательной системы.
2. Избирательный процесс: понятие, стадии.

Темы сообщений:

1. Защита избирательных прав граждан.
2. Современные избирательные технологии.

Методические рекомендации

При ответе на первый вопрос обучающемуся необходимо раскрыть понятие и содержание выборов в России. Сформулировать определение понятия «избирательная система» (в узком и широком смысле). Рассмотреть понятие «избирательное право». Объяснить разницу данного понятия в объективном и субъективном смыслах. Перечислить и раскрыть содержание основных принципов избирательной системы.

При ответе на второй вопрос необходимо, прежде всего, сформулировать определение избирательного процесса, раскрыть его содержание и определить сущность данного феномена юридической науки и практики. Отдельно рассмотреть стадии избирательного процесса.

¹ Мелентьев И. С., Кузьмин Р. С., Волошенко М. В. Избирательный процесс и его основные характеристики. Стадии избирательного процесса / Образование и наука в современных реалиях: сборник материалов VIII Международной научно-практической конференции / под ред. О. Н. Широкова [и др.]. — Новосибирск, 2019. — С. 204.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите основные законодательные акты, регламентирующие избирательный процесс в Российской Федерации.
2. Являются ли понятия «избирательное право» и «избирательная система» тождественными? В случае необходимости обозначьте основные отличия указанных правовых понятий.
3. Что представляет собой понятие «избирательное право» в субъективном смысле?
4. Перечислите основные преимущества пропорциональной избирательной системы.
5. Существует ли смешанная избирательная система?
6. Какие требования предъявляются к образованию избирательных округов?
7. Как формируется Центральная избирательная комиссия Российской Федерации?
8. В каких случаях выборы признаются несостоявшимися, а в каких — недействительными?
9. Сформулируйте определение понятия «абсентеизм». Существует ли данное политическое (правовое) поведение в Российской Федерации?
10. Назовите основные проблемы и тенденции развития избирательного права в Российской Федерации.
11. Что собой представляет понятие «избирательное право» в объективном смысле?

Практическое занятие (деловая игра)

Основные цели деловой игры:

1. Изучение курсантами стадий избирательного процесса, прав и обязанностей субъектов избирательного процесса, особенностей избирательных систем.
2. Формирование практических навыков применения конституционно-правовых норм для разрешения дел, связанных с организацией и проведением федеральных, региональных и муниципальных выборов.
3. Формирование умения квалифицировать юридические заключения и консультации.

План проведения деловой игры

Предварительный этап (подготовительный):

- 1) определение задач деловой игры, состава участников, распределение ролей;
- 2) распределение групповых и индивидуальных заданий;
- 3) сбор необходимых документов и материалов; чтение рекомендованной научной, учебной литературы; изучение нормативно-правовых актов; работа с электронными информационными ресурсами; консультации с преподавателем.

Основной этап:

- 1) ознакомление с порядком проведения (правилами) деловой игры;
- 2) выполнение учебных заданий.

Заключительный этап:

- 1) подведение итогов деловой игры;
- 2) оценивание работы участников.

Методические рекомендации по проведению деловой игры

Преподаватель формирует 4 игровых коллектива по 5 человек.

I этап. На столе преподавателя разложены карточки с терминами из области избирательного права, например, всеобщее избирательное право, избирательная система, избирательный ценз, избирательное объединение, избирательный округ, информирование избирателей, избирательный участок, избирательная квота, электорат, избирательные права, абсентеизм и т. д. Члены каждой из команд по очереди берут карточки и дают определения. Каждый правильный ответ оценивается баллом, если ответ не правильный, балл снимается (в этом случае право ответа переходит к другой команде).

II этап. Преподаватель раздает командам карточки с наименованиями стадий избирательного процесса («выдвижение кандидатов», «предвыборная агитация», «голосование» и т. д.). Задача каждой команды — в течение запланированного времени (15 мин) составить правовую ситуацию (задачу) в рамках той стадии избирательного процесса, которая досталась этой команде. Затем игровые коллективы обмениваются задачами и в течение 10–15 мин решают их.

III этап. Преподаватель оценивает степень усвоения обучающимися учебного материала, умение обосновывать свое мнение, работать в коллективе, активное участие в обсуждении, способность оперативно находить правильное решение и т. п.

ТЕМА 8. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План-конспект лекции

Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление в системе народовластия. Формы осуществления местного самоуправления гражданами Российской Федерации. Структура, принципы организации и деятельности местного самоуправления. Самостоятельность и гарантированность местного самоуправления. Разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. Передача органам местного самоуправления органами государственной власти части своих полномочий. Государственная поддержка местного самоуправления.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления. Функции местного самоуправления. Территория и предметы ведения местного самоуправления. Органы и должностные лица местного самоуправления. Правовые акты органов местного самоуправления. Местная администрация. Срок полномочий органов местного самоуправления.

Обращение граждан в органы местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления.

Местное самоуправление — одна из демократических основ системы управления обществом, важнейший структурный элемент устройства власти, одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Правовая политика российского государства в области местного самоуправления всегда была непостоянна и крайне изменчива. Каждый самодержец или другой государственный лидер стремился изменить нормативную основу этого уровня власти, что является характерной и достаточно специфичной в сравнении с зарубежными моделями местного самоуправления чертой властных структур России.

В России (без учета законодательства СССР) за период с 1991 по 2003 г. на федеральном уровне было принято три закона, формулирующих основные принципы организации системы местного самоуправления.

Вопрос о времени возникновения в нашем отечестве местного самоуправления остается спорным. Можно подробно проследить эволюцию местного самоуправления в дореволюционной России (однако объем лекции не позволяет этого сделать). Мы остановились лишь на наиболее значимых реформах. Последовательно изучены преобразования органов местного самоуправления, проводимых в царствования Ивана IV Грозного, Петра I, Екатерины II, Александра II. Был сделан вывод, что вплоть до принятия «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» (1864 г.) и «Городового положения» (1870 г.) общественное управление не обладало самостоятельностью. В дореформенный период выборные органы в основном обслуживали потребности государства, в первую очередь, фискального характера. Кроме того, они строились строго по сословному принципу, что вело к разобщенности сословий. Реформы 60–70-х годов XIX века демократизировали местное самоуправление: земские и городские учреждения стали формироваться на основе многосословного принципа путем выборов, они приобрели относительную самостоятельность и управленческие функции. Однако выборные должности замещались на основе имущественного ценза. Октябрьская революция 1917 года коренным образом изменила систему органов власти и стала строиться по принципу демократического централизма. Местное самоуправление не рассматривалось в качестве самоуправления населения. Представительные органы (Советы народных депутатов) образовали единую систему государственной власти. В условиях административно-командной системы местные органы лишь исполняли решения центрального государственно-партийного аппарата и не обладали самостоятельностью.

В настоящее время в основном функционируют англосаксонская (англо-американская), континентальная (французская) и смешанная модели местного самоуправления. Их отличают, прежде всего, формы и степень контроля за деятельностью местных органов со стороны центральных властей. Однако различия между этими моделями в развитых странах не являются принципиальными, так как данные модели действуют на основе демократических принципов. В рамках существующей в данном государстве модели местного самоуправления, системы организации деятельности местных органов власти могут иметь свои разновидности. Это касается порядка формирования и полномочий местных органов власти.

В результате могут быть сформулированы следующие выводы:

1. В последнее время в российском законодательстве о местном самоуправлении произошли значительные изменения. Новые или обновленные правила осуществления публичной власти на местах затронули практически все ключевые основы местного самоуправления. В целом они были направлены на усиление гарантий прав граждан в рассматриваемой области.

2. Сравнительно-правовой анализ положений отечественного законодательства и норм международно-правовых актов, содержащих международные стандарты местного самоуправления, позволяет сделать вывод, что российские муниципально-правовые акты с учетом всех новелл полностью соответствуют указанным стандартам.

3. Некоторые новые правила осуществления местного самоуправления породили неоднозначную практику их реализации. Зачастую она имеет проблемный и даже конфликтный характер. В этой связи имеется необходимость в выявлении причин таких проблем, осуществлении их всестороннего анализа и формулировании научно обоснованных предложений по их разрешению.

Работы, посвящённые проблемам местного самоуправления, весьма многочисленны. Р. З. Алиев поднимает комплекс проблем судебной практики в области местного самоуправления. Г. Н. Симонян и И. Р. Аминов обращаются к проблемам реализации принципа самостоятельности местного самоуправления. Интерес представляют работы, посвященные не только опыту региона в целом, а конкретному муниципальному образованию. В контексте изучения зарубежного опыта можно рассмотреть опыт союзной Белоруссии.

Много было сказано о кадровых проблемах в муниципальной сфере. Р. И. Мельникова рассматривает кадровый аспект мониторинга как инструмент выявления проблем реформирования местного самоуправления в регионах. Проблемные аспекты наделения органов местного самоуправления различными государственными полномочиями рассматриваются в ряде работ, в частности, можно упомянуть таких авторов, как Ю. Х. Яхина и Э. Х. Грипп

Механизм осуществления местного самоуправления в России рассматривал И. И. Овчинников. Политико-правовая сущность муниципальной власти в России рассматривается А. В. Елькиной. Высшее непосредственное выражение власти муниципального сообщества рассматривали С. И. Абдуллина, И. Р. Аминов. Отдельные проблемы развития местного самоуправления часто были предметом исследо-

вания в работах других авторов. Важно учитывать и региональный аспект в деятельности органов местного самоуправления.

Организация местного самоуправления в отдельных субъектах имеет свои особенности, которые рассматриваются применительно к региональной специфике. В развитии местного самоуправления исследуются модернизационный и цивилизационный подходы. Обособленность местного самоуправления отмечается С. В. Судаковой. Соотношение местного самоуправления и государственной власти часто анализируется в научной литературе.

Правовое регулирование местного самоуправления рассматривалось в ряде работ. Эффективность местного самоуправления изучали Г. В. Фетисова, О. Д. Притула и другие авторы. Важный аспект совершенствования деятельности органов местного самоуправления — подготовка кадров для местного самоуправления. Т. А. Аверина, И. Ю. Щедрина и другие авторы рассматривают виды муниципальных образований. Важным аспектом совершенствования местного самоуправления является его соотношение с гражданским обществом.

Значительное внимание в литературе уделено муниципальной реформе, а в исследованиях проблем деятельности органов местного самоуправления — взаимодействию органов местного самоуправления между собой.

Перед муниципальными органами в условиях глобального ресурсного кризиса стоит задача создать условия и механизмы поддержки широкого социального движения общественного контроля.

В нашей стране местное самоуправление представляет собой отдельный вид власти, самостоятельный в пределах своих полномочий, что гарантируется Конституцией Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации не содержится перечень вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления.

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория городов федерального значения. Обязательными признаками любых муниципальных образований является: наличие единой населенной территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление; устав муниципального образования; обособленная муниципальная собственность; местный бюджет; органы местного самоуправления.

Система местного самоуправления представляет собой совокупность организационных форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление.

Полномочия местного самоуправления — это закрепляемые нормами муниципального права за населением муниципальных образований, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований.

Полномочия местного самоуправления можно подразделить на три основные группы:

1) полномочия, закрепленные Конституцией Российской Федерации и законами;

2) «собственные», т. е. полномочия, которые устанавливаются органами местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований;

3) отдельные государственные полномочия, которыми федеральным законом или законами субъектов Российской Федерации могут наделяться органы местного самоуправления.

Значительная часть полномочий местного самоуправления реализуется непосредственно населением муниципальных образований.

Полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления закрепляются в настоящее время в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации в уставах муниципальных образований, других нормативных правовых актах муниципальных образований, определяющих статус органов местного самоуправления (положениях, регламентах и т. д.).

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения выделены в отдельную 17 статью Федерального закона от 6 октября 2003 года 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон «Об общих принципах...»). Полномочия являются общими для всех типов муниципальных образований и включают в себя:

— принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

— установление официальных символов муниципального образования;

— создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных

казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

— установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

— полномочия по организации теплоснабжения, предусмотренные Федеральным законом «О теплоснабжении»;

— полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренные Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»;

— полномочия в сфере стратегического планирования, предусмотренного Федеральным законом от 24 июня 2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

— организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

— организацию сбора статических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

— разработку и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

— учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведение до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

— осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

— организацию профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

— утверждение и реализацию муниципальных программ в области энергоснабжения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

— иные полномочия в соответствии с Законом «Об общих принципах...», уставами муниципальных образований.

Классификация полномочий органов местного самоуправления может осуществляться по различным критериям. Основным из них является направленность деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Так, сфера управления муниципальным хозяйством включает следующие полномочия органов местного самоуправления: в области управления муниципальной собственностью; жилищно-коммунального хозяйства; землепользования; охраны окружающей среды; строительства; транспорта и связи. Социально-культурная область деятельности органов местного самоуправления включает в себя вопросы образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты населения.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Часть 2 Статьи 132 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств для осуществления такого рода полномочий.

Система гарантий прав местного самоуправления охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализа-

цию и правовую защиту. Она включает общие и правовые (юридические) гарантии.

К общим гарантиям прав местного самоуправления относят экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества.

Экономической гарантией местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность; их равной правовой защиты и др.

Политические гарантии местного самоуправления — это политико-правовой режим российского государства: система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий и др.

Духовными гарантиями местного самоуправления выступают: система духовных ценностей и ориентаций деятельности человека и общества в целом; уровень культуры, правосознания в обществе и др.

Правовые (юридические) гарантии местного самоуправления представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, которые установлены как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Кроме того, надо иметь в виду, что органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, которые также содержат правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления.

Важной новеллой Конституции Российской Федерации является положение части 3 статьи 132, которое закрепляет, что *«органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»*.

Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий опре-

деляется соответственно федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления вправе самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, осуществлять контроль за его исполнением.

Органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные фонды. Кроме того, органы местного самоуправления устанавливают местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате.

Органам местного самоуправления принадлежит право выпускать муниципальные займы, лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.

В интересах населения органы местного самоуправления в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.

Конституция Российской Федерации, федеральные законодательные акты, законодательные и иные правовые акты субъектов Федерации, гарантируя местное самоуправление, устанавливают систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав местного самоуправления, так и на предупреждение подобных нарушений.

Закон предусматривает судебную форму защиты прав муниципального образования в случае отказа в государственной регистрации устава муниципального образования.

Надзор за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, права населения на местное самоуправление осуществляет прокуратура РФ.

Муниципальные образования имеют возможность отстаивать свои интересы по вопросам местного самоуправления в Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации. Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации является координационным центром при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления и подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

Семинар

Вопросы для обсуждения:

1. Местное самоуправление: понятие, принципы организации и деятельности.
2. Территориальная организация местного самоуправления.
3. Система местного самоуправления.

Темы сообщений:

1. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России.
2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Методические рекомендации

*При ответе на **первый вопрос** необходимо раскрыть понятие «местное самоуправление», определить его сущность и содержание. Перечислить принципы местного самоуправления. Назвать законодательные акты, составляющие нормативно-правовой массив, регулирующий вопросы местного самоуправления.*

*При ответе на **второй вопрос** необходимо довести до сведения аудитории информацию о территориальной организации местного самоуправления, рассмотреть особенности территориальной организации местной власти в нашей стране.*

*При ответе на **третий вопрос** необходимо сформулировать определение понятия «система местного самоуправления». Перечислить формы непосредственного (прямого) и опосредованного (косвенного) участия населения в решении вопросов местного значения. Раскрыть формы осуществления народовластия на местном уровне.*

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации.
2. Что представляет собой муниципальное образование?
3. Назовите конституционные гарантии местного самоуправления.
4. Перечислите функции местного самоуправления.
5. Каковы отличия органов местного самоуправления от других органов, функционирующих в Российской Федерации?

6. Назовите основные направления взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.

7. Каковы формы информирования населения муниципальных образований о деятельности местных органов власти?

8. Приведите формы взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

9. Ваше мнение о близости местных органов государственной власти к населению. Обоснуйте свою позицию (на примере работы органов муниципального образования, в котором вы проживаете).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

После освоения учебной дисциплины «Основы конституционного права России» обучающиеся получили основные знания в области конституционного права, теории и практики его применения. В связи с этим у курсантов и слушателей Санкт-Петербургского университета МВД России появляется возможность задуматься и осмыслить сущность данной учебной дисциплины.

В первую очередь необходимо осознать, что познание основ конституционного права позволяет для молодых сотрудников органов внутренних дел познакомиться с наиболее важными закономерностями и тенденциями конституционно-правовой реальности, осознать необходимость участия в достижении конституционных идеалов и ценностей. Все это в конечном итоге позволяет повысить общий уровень правовой культуры и правового сознания курсантов и слушателей.

Конституция Российской Федерации в современном виде (с учетом конституционных поправок 2020 года) соответствует всем мировым демократическим стандартам в сфере конституционного строительства. Основной закон нашего государства в полной мере отвечает современным реалиям государственной и общественной жизни России и находится на страже традиционных национальных ценностей российского государства.

Будущее нашего государства и реализация современных положений Конституции Российской Федерации зависит от того, насколько эффективно работает аппарат публичной власти, динамично развиваются институты гражданского общества, каким образом организовано сотрудничество не государственных структур с органами государственной власти и управления.

Вот уже 10 лет развивается партнерская модель взаимоотношения общества и органов внутренних дел (полиции), социальная направленность и качество деятельности этих органов. Перед подрастающим поколением сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации стоит важная задача — руководствоваться конституционными ценностями в будущей профессиональной деятельности и дальше укреплять конституционную законность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные источники¹:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.)
3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.
4. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.
5. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.
6. Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ.
7. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ.
8. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ.
9. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ.
10. О государственном гербе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ.
11. О государственном флаге Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ.
12. О Государственном гимне Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ.
13. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ.
14. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ.
15. О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ.

¹ Все нормативные правовые акты приведены в соответствии с официальным интернет-порталом parvo.gov.ru

16. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ.
17. О судах общей юрисдикции: Федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ.
18. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.
19. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.
20. О беженцах: закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1.
21. О вынужденных переселенцах: закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1.
22. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ.
23. О ветеранах: Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ.
24. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ.
25. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ.
26. Об обороне: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ.
27. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ.
28. О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ.
29. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ.
30. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.
31. О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ.
32. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ.
33. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

34. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ.
35. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ.
36. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ.
37. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.
38. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.
39. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ.
40. О связи: Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ.
41. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
42. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.
43. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ.
44. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ.
45. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ.
46. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ.
47. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ.
48. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ.
49. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ.
50. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ.

51. Об обращении лекарственных средств: Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ.

52. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

53. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ.

54. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.

55. О Счетной палате: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ.

56. О парламентском контроле: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ.

57. О статусе судей в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1.

58. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167.

59. Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г.

60. Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г.).

Монографии, диссертации, учебники,

учебно-методические издания, научные статьи:

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. — Москва: НОРМА, 2018. — 768 с.

2. Конституционное право России: учебник / под ред. С. В. Нарутто, Н. Е. Таева, Е. С. Шугрина. — Москва: РИОР, 2020. — 435 с.

3. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. — Москва: Проспект, 2019. — 592 с.

4. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации: учебник. — 4-е изд., изм. и доп. — Москва: Статут, 2017. — 624 с.

5. Умнова И. А., Алешкова И. А. Конституционное право Российской Федерации: учебник и практикум. — 3-е изд. перер. и доп. — Москва: Юрайт, 2018. — 536 с.

Дополнительная литература:

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебное пособие. — В 2-х томах. — Москва: НОРМА, 2019.
2. Алексеев Р. А. Избирательная система как фактор становления и развития российской демократии: монография. — Москва: ИНФРА-М, 2019. — 211 с.
3. Карасев Р. Е. Конституционный Суд Российской Федерации: реализация правозащитной функции: монография. — Москва: ИНФРА-М, 2019. — 183 с.
4. Конституционное право России: Альбом схем / подгот. Э. А. Вологина и др.; под ред. Ф. М. Рудинского. — Волгоград: ВА МВД России, 2003 — 51 с.
5. Примова Э. Н., Евдокимов В. Б., Решетникова Т. В., Конституционно-правовой статус прокуратуры в России и в зарубежных странах. Сравнительно-правовое исследование: монография. — Москва: Проспект, 2017. — 200 с.
6. Никулин В. В., Пирожкова И. Г. Конституционное правосудие: учебное пособие. — Тамбов: Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2017. — 98 с.
7. Эбзеев Б. С. Конституционное право России: учебник. — Москва: Проспект, 2019. — 768 с.

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Учебно-методическое пособие

Редактор *Шадрина И. А.*
Компьютерная вёрстка *Душкова А. Ю.*
Дизайн обложки *Савиных А. И.*

ISBN 978-5-91837-384-2



Подписано в печать 20.04.2021. Формат 60×84^{1/16}

Печать цифровая 5,0 п. л. Заказ № 42/21

Тираж 300 экз. (1-й завод 1-100 экз.)

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1