

Оглавление

Список основных сокращений.....	7
Предисловие	8
Глава 1. Общая характеристика конституционного права	11
1.1. Понятие и предмет отрасли конституционного права России. Метод правового регулирования.....	11
1.2. Конституционно-правовые нормы, институты, система конституционного права.....	17
1.3. Источники (формы выражения) конституционного права	24
1.4. Конституционное право России как наука и учебная дисциплина.....	40
Вопросы и задания для самоконтроля.....	42
Глава 2. Конституция Российской Федерации как основной источник конституционного права.....	44
2.1. Конституционное развитие России	44
2.2. Понятие, сущность, функции и структура Конституции Российской Федерации	56
2.3. Реализация Конституции Российской Федерации	67
Вопросы и задания для самоконтроля.....	71
Глава 3. Порядок изменения Конституции Российской Федерации	72
3.1. Порядок пересмотра положений глав 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации	73
3.2. Порядок внесения поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации и изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации	75
Вопросы и задания для самоконтроля.....	83

Глава 4. Основы конституционного строя Российской Федерации	84
4.1. Понятие конституционного строя Российской Федерации. Классификация его основ	84
4.2. Нормы-принципы, определяющие правовой статус человека и гражданина.....	87
4.3. Нормы-принципы, определяющие функционирование гражданского общества.....	96
4.4. Нормы-принципы, определяющие основные характеристики российского государства и организацию государственной власти.....	108
Вопросы и задания для самоконтроля.....	131
Глава 5. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина.....	132
5.1. Основы правового статуса личности как правовой институт	132
5.2. Систематизация и классификация прав и свобод человека и гражданина	140
5.3. Личные (гражданские) права и свободы	143
5.4. Политические права и свободы	171
5.5. Социально-экономические и культурные права	189
5.6. Конституционные гарантии прав и свобод	229
5.7. Ограничение прав и свобод человека	251
5.8. Конституционные обязанности человека и гражданина.....	257
Вопросы и задания для самоконтроля.....	270
Глава 6. Федеративное устройство	272
6.1. Российская Федерация как федеративное государство	272
6.2. Субъекты Российской Федерации. Система органов государственной власти субъектов Федерации	320
6.3. Предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предметы исключительного ведения субъектов Федерации.....	338
Вопросы и задания для самоконтроля.....	422

Глава 7. Президент Российской Федерации	424
7.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации	424
7.2. Порядок избрания и вступления в должность Президента Российской Федерации	433
7.3. Полномочия Президента Российской Федерации, основания и порядок их досрочного прекращения.....	440
Вопросы и задания для самоконтроля.....	469
Глава 8. Федеральное собрание	471
8.1. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы. Роспуск Государственно Думы	471
8.2. Статус сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы.....	491
8.3. Порядок деятельности палат Федерального Собрания.....	505
8.4. Полномочия и предметы ведения палат Федерального Собрания	516
Вопросы и задания для самоконтроля.....	557
Глава 9. Правительство Российской Федерации	558
9.1. Конституционно-правовой статус и состав Правительства Российской Федерации	558
9.2. Формирование, основания и порядок отставки Правительства Российской Федерации	564
9.3. Полномочия и организация деятельности Правительства Российской Федерации	572
Вопросы и задания для самоконтроля.....	594
Глава 10. Судебная власть и прокуратура.....	595
10.1. Конституционно-правовые принципы организации судебной власти и судебного процесса.....	598
10.2. Конституционно-правовой статус судей.....	606
10.3. Судебная система Российской Федерации.....	617

10.4. Прокуратура Российской Федерации	632
Вопросы и задания для самоконтроля.....	641
Глава 11. Местное самоуправление.....	642
11.1. Конституционно-правовой статус местного самоуправления в единой системе публичной власти.....	642
11.2. Муниципальное образование в системе территориальной организации местного самоуправления	647
11.3. Структура органов местного самоуправления	655
11.4. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в решении вопросов местного значения.....	659
11.5. Предметы ведения местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления	672
11.6. Гарантии местного самоуправления.....	677
Вопросы и задания для самоконтроля.....	681
Библиография	682

Список основных сокращений

- РФ** — Российская Федерация;
- СМИ** — средства массовой информации;
- ВС РФ** — Вооруженные Силы Российской Федерации;
- КС РФ** — Конституционный Суд Российской Федерации;
- ЦИК РФ** — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- ЦБ РФ** — Центральный Банк Российской Федерации.
- ВС РФ** — Вооруженные Силы Российской Федерации;
- ФКЗ** — Федеральный конституционный закон;
- ФЗ** — Федеральный закон;
- ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;
- АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации;
- БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации;
- ЖК РФ** — Жилищный кодекс Российской Федерации;
- ЗК РФ** — Земельный кодекс Российской Федерации;
- КАС РФ** — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;
- КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации;
- СК РФ** — Семейный кодекс Российской Федерации;
- ТК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации;
- УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации;
- УПК РФ** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Предисловие

Конституционное право представляет собой ведущую отрасль российского права, включающую систему правовых норм, регулирующих основы конституционного строя, правовой статус человека и гражданина, федеративное устройство, правовое положение Президента Российской Федерации, порядок организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, государственных органов.

Авторы исходят из того, что накопленный в отечественном и зарубежном правоведении опыт должен творчески использоваться в условиях меняющейся парадигмы конституционного развития, реформирования институтов публичной власти в России, трансформации конституционно-правовых отношений в начале второго десятилетия XXI века. В учебнике представлены как традиционные подходы к соответствующим конституционно-правовым явлениям, понятиям, категориям, так и их осмысление в свете существующих реалий. В предлагаемой книге изложена обновленная концепция конституционного права и отдельных его институтов в контексте совершенствования регулирования вопросов организации и функционирования публичной власти в соответствии с поправкой, внесенной в Конституцию в 2020 году, позволившей адаптировать основной закон российского государства к меняющейся социальной, политической, экономической ситуации, оставляя при этом неизменной основу конституционного строя.

Особое внимание уделяется анализу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации — высшего судебного органа конституционного контроля, обеспечивающих единое правовое пространство страны, деятельность которого направлена на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории государства.

В целях развития умения обучающихся оперировать понятиями и основными категориями, используемыми в Конституции РФ, в учебнике раскрывается их содержание в свете юридических и доктринальных подходов.

Содержание учебника соответствует требованиям федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования — бакалавриат по направлению подготовки «Юриспруденция» от 13 августа 2020 года № 1011, магистратура по направлению подготовки «Юриспруденция» от 25 ноября 2020 г. № 1451, позволяет выработать навыки анализа основных закономерностей формирования, функционирования и развития конституционного права; овладеть знаниями в сфере конституционно-правового регулирования наиболее значимых общественных отношений; способствует выработке умения применять знания в конституционно-правовой сфере в целом и в процессе реализации конституционных прав и обязанностей человека и гражданина, в частности.

При изложении учебного материала авторы стремились к максимальной научной обоснованности и объективности, учитывая необходимость получения обучающимися всесторонних знаний о роли, назначении, социальных и инструментальных возможностях конституционно-правовых институтов.

Предложенная структура учебника помогает обозначить основные аспекты политически и социально значимых процессов в сфере конституционно-правового развития России, организовать и конкретизировать учебный процесс.

Для оказания студентам практической помощи в повышении эффективности их самостоятельной работы и оперативного самоконтроля в предлагаемом издании приводятся вопросы и задания, указываются теоретические и правовые источники, судебная практика, информационно-аналитические материалы, дающие возможность получить представление об основных тенденциях развития российского конституционализма.

Изучение и анализ нормативных и правоприменительных актов позволит обучающимся выработать способность использовать основы правовых знаний в указанной сфере, приобрести навыки применения и толкования норм конституционного права.

В условиях динамичного развития правовой системы России необходимо учитывать развитие конституционного законодательства и использовать правовые источники в актуальной

редакции. Для поиска юридических документов, учета последних изменений в законодательстве рекомендуется использовать возможности информационно-правовых систем Гарант, Кодекс, Консультант-плюс, а также официальные источники опубликования федеральных нормативных правовых актов — Собрание законодательства Российской Федерации, Российская газета, Парламентская газета, официальный интернет-портал правовой информации (государственная система правовой информации).

Правовые акты приводятся в тексте учебника с учетом изменений и дополнений по состоянию на 10 мая 2021 года.

Авторы надеются, что предлагаемое издание окажет пользу читателю в изучении конституционного права России как одной из фундаментальных национальных отраслей права и законодательства.

Глава 1. Общая характеристика конституционного права

Наименование конституционного права и соответственно все производные от этого понятия происходят от латинского *constitutio* — устройство, установление¹.

Конституционное право можно рассматривать в следующих аспектах: как отрасль права, как науку, как учебную дисциплину. Все эти понятия взаимосвязаны друг с другом, поскольку опираются на общий источник — единую сферу базовых конституционно-регулируемых общественных отношений.

1.1. Понятие и предмет отрасли конституционного права России. Метод правового регулирования

Конституционное право как отрасль права — это упорядоченная совокупность правовых норм, закрепляющих, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему публичной власти.

Конституционное право является *отраслью публичного права*, так как регулирует отношения, связанные с обеспечением общего (публичного) и общегосударственного интереса. По мнению Ю. А. Тихомирова, публичное право «...это не сумма актов или норм, это, скорее всего, именно целостное правопонимание специфики права в общественно значимой сфере, то есть в той сфере, от которой зависят существование, функционирование и развитие и общества, и государства, и организованных групп, корпораций, объединений, и граждан»².

¹ Конституциями назывались различные предписания римских императоров. В средние века конституциями закреплялись привилегии и вольности феодалов. С течением времени понятие конституции эволюционировало. На современном этапе конституция — основной закон (или несколько основных законов), обладающий верховенством.

² Тихомиров, Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. — Москва: Изд-во БЕК, 1995. — С. 27.

Конституционное право занимает *ведущее положение в национальной правовой системе*, поскольку регулирует важную и сложную сферу общественной жизни. Практически в каждой области права получают воплощение и конкретизацию незыблемые естественные права и свободы человека и гражданина. Все отрасли права основываются на закрепленных именно конституционным правом принципах организации системы публичной власти, деятельности всех органов власти, федеративного устройства государства, разграничения полномочий между органами власти РФ и ее субъектов. Тем самым определяется *системообразующий характер отрасли*.

Многие нормы конституционного права являются исходными как для материального, так и для процессуального права. Наиболее тесной является взаимосвязь конституционного права с административным, муниципальным и гражданским правом.

Связь конституционного права с отраслью административного права обусловлена тем, что Конституция включает правовые нормы, закрепляющие принципы организации всей системы органов публичной власти и определяет место исполнительных органов государственной власти в этой системе, устанавливает основы взаимодействия между законодательными и исполнительными органами государственной власти, Президентом РФ.

Конституционное право устанавливает базовые принципы организации местного самоуправления, гарантии и правовое положение человека в системе местного самоуправления, формы осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия. Тем самым нормы конституционного права определяют основы муниципального права, которое регулирует общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

Нормы конституционного права о свободе предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции РФ), о праве частной собственности (ст. 35 и ст. 36 Конституции РФ) являются исходными для гражданского права и т. д.

В тоталитарном обществе роль конституционного права ограничивается формальным застывшим существованием, но в демократическом государстве данная отрасль права постоянно развивается. Последнее характерно для современной России. Конституционное право создает необходимые условия для

гражданского мира и согласия, сдерживая борьбу за власть различных политических (в том числе и экстремистских) сил.

Конституционное право демократического государства — юридическая основа демократии, ее закрепление и мера. Оно призвано закреплять основы народовластия во всех ее формах (представительная, непосредственная), поскольку современная демократия — такое упорядоченное состояние общества, которое основано на добровольном согласии людей на определенное ограничение своей свободы во имя ее сохранения.

Конституционное право всегда было в центре внимания отечественной юридической науки. Это объясняется тесной связью конституционной проблематики с политической жизнью страны, где национальный менталитет должен быть ориентирован на сильное государство.

Конституционное право регулирует широкий круг общественных отношений. Вместе с тем большинство общественных отношений, регулируемых конституционным правом, составляют предмет и других отраслей права (административного, уголовно-процессуального, налогового, гражданского и т. д.). Таким образом, конституционное право не изолировано по своему предмету от других отраслей, а тесно взаимодействует с ними.

Конституция РФ и конституционное право призваны задавать направленность всех элементов российской правовой системы. Как уже отмечалось, именно на основе основного закона происходит формирование всех других отраслей российского законодательства.

Но, как и любая отрасль права, конституционное право имеет свой собственный предмет, уяснение которого необходимо для того, чтобы понять специфику правового регулирования и составить понятие о назначении и целях данной отрасли.

Предметом конституционного права России являются те отношения, которые регулируются его нормами. При этом следует учитывать, что предмет конституционного права в известной мере имеет исторический характер и «не может быть раз и навсегда данным»³.

Общее представление о предмете данной отрасли права можно получить, изучив нормы самой Конституции РФ.

³ *Кутафин, О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. — Москва: Юристъ, 2001. — С. 26.

Особенность конституционно-правового регулирования общественных отношений состоит в том, что в одних сферах жизни общества конституционное право непосредственно и в полном объеме регулирует общественные отношения, складывающиеся в областях, составляющих основные элементы государства (население, территория, власть), а в других — лишь основополагающие, то есть такие, которые определяют содержание остальных отношений в этих сферах⁴.

В целом можно сказать, что предмет конституционного права охватывает две основные сферы отношений: охрану прав и свобод человека и гражданина; устройство государства и государственной власти, организацию местного самоуправления, т. е. с одной стороны он включает в себя отношения между человеком и государством, а с другой, — властеотношения. Устройство единой системы публичной власти предполагает не только учреждение органов власти, но и нуждается в регламентации широкого круга отношений между ними. Конституционное право призвано стать той основой, которая обеспечивает слаженное и целенаправленное взаимодействие властных структур любого уровня. Эта системообразующая функция конституционного права требует от него четкого закрепления объема полномочий, задач и статуса органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления, порядка их образования, компетенции и т. д.

Конкретизируя сферы конституционно-правового регулирования, следует указать на следующие группы общественных отношений:

- складывающиеся в системе организации публичной власти и конституционного правосудия;
- включающие основы правового статуса человека и гражданина;
- определяющие систему организации и функционирования институтов гражданского общества⁵.

⁴ Шахрай, М. С., Клишас, А. А. Конституционное право Российской Федерации / М. С. Шахрай, А. А. Клишас. — 3-е издание ; доп. — Москва: ОЛМА Медиа Групп, 2011. — С. 10–11.

⁵ Конституционное право России / П. А. Астафичев. — Москва: РИОР: ИНФРА-Москва, 2020. — С. 7.

Конституционные правоотношения — это юридические связи, урегулированные нормами конституционного права.

Будучи разновидностью общественных правоотношений, конституционные отношения представляют значимые для общества отношения, направленные на осуществление государственной власти и суверенитета народа, а также на достижение свободы личности.

Для возникновения, изменений и прекращения конституционно-правовых отношений необходим определенный *юридический факт* (например, достижение 35-летнего возраста для кандидата на пост Президента РФ).

Конституционным отношениям свойственны как общие черты, присущие всем правоотношениям в целом, так и специфические. Они имеют единую для всех правоотношений структуру — субъект, объект и содержание, но отличаются своим объектом, субъектным составом и сложным характером юридических связей.

Субъекты конституционных правоотношений весьма разнообразны. К числу субъектов конституционного права принадлежат индивиды, организации, сообщества, которые участвуют в общественной и государственной деятельности.

К физическим лицам относятся: граждане РФ; иностранные граждане; лица с двойным гражданством (бипатриды); лица без гражданства (апатриды); участники избирательного процесса как лица со специальной правоспособностью.

К государственным образованиям относятся: Россия и субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область); органы государственной власти (как федеральные, так и субъектов Федерации).

Особое место в системе публично-правовых образований занимают муниципальные образования, созданные с целью решения вопросов местного значения.

Негосударственными объединениями являются: многонациональный народ РФ⁶; значимые общности людей, имеющие

⁶ Многонациональный народ РФ — сообщество свободных равноправных граждан РФ различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием (см.: Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.: Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666: в ред. от 06.12.2018 г. № 703).

определенные общие интересы (народы субъектов федерации, малочисленные коренные народы, население административно-территориальных единиц и муниципальных образований); органы местного самоуправления; ассоциации граждан (политические партии, общественные организации и т. д.); группы граждан (собрания избирателей, сходы граждан и т. д.).

К *объектам конституционно-правовых отношений* относятся предметы или явления, с которыми нормы конституционного права связывают поведение участников указанных отношений. Например, государственная территория; государственная власть; местное самоуправление; имущественные и неимущественные блага⁷, федеративное устройство, гражданское общество, конституционное правосудие.

Содержание конституционных правоотношений включает в себя субъективное право и юридическую обязанность. Соответственно права и обязанности субъектов конституционных правоотношений устанавливаются нормами конституционного права.

Для регулирования конституционно-правовых отношений применяется **метод правового воздействия**. Под методом правового регулирования, применяемом в конституционном праве, понимается совокупность приемов, способов и средств правового воздействия на соответствующие общественные отношения. В первую очередь следует обратить внимание на тот факт, что метод правового регулирования в конституционном праве характеризуется сложным сочетанием двух основных способов воздействия на поведение субъектов: с одной стороны, предоставление широкой свободы участникам конституционно-правовых отношений и, с другой стороны, государственное властное воздействие в виде обязательных предписаний там, где это диктуется интересами конкретного человека, общества и государства.

Итак, в конституционном праве, как и в других отраслях права в регулятивных целях используются единые правовые средства, заложенные в самой природе права. К ним относятся следующие юридические возможности:

- *предписание* — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия, предусмотренные

⁷ Добрынин, Н. М. Конституционное (государственное) право РФ: Учебное пособие. Современная версия новейшей истории государства / Н. М. Добрынин. — Новосибирск: Наука, 2010. — С. 26.

конституционной нормой (например, каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ)). Как отмечает О. Е. Кутафин: «...юридическая характеристика предписаний выражается в том, что они опосредуются правоотношениями, в которых на одну сторону возложена юридическая обязанность совершать активные действия, а другая сторона обладает правом требовать, а в случае неисполнения — возможность обеспечить реальное исполнение юридической обязанности»⁸;

- *запрет* — фактически то же предписание, но иного характера, а именно, возложение прямой юридической обязанности не совершать определенные действия в условиях, предусмотренных конституционной нормой (например, запрет на использование принудительного труда (ч. 2. ст. 37 Конституции РФ));

- *дозволение* — юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению⁹ (например, каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46)).

К универсальным способам конституционно-правового воздействия на субъекты конституционно-правовых отношений также относятся *убеждение и принуждение*.

1.2. Конституционно-правовые нормы, институты, система конституционного права

Конституционно-правовые нормы — это установленные или санкционированные государством общеобязательные правила поведения, регулирующие конституционные отношения. Нормы конституционного права регулируют, как уже подчеркивалось, наиболее существенные общественные отношения, оформляют правовые основы государственности.

⁸ Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. — Москва: Юрист, 2001. — С. 38.

⁹ Сорокин, В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / В. Д. Сорокин. — Москва: Юридическая литература, 1976. — С. 82–83.

Конституционно-правовым нормам равно, как и правоотношениям присуще свои специфические черты. Они проявляются в том, что не все предписания конституционного права способны породить соответствующие отношения в силу наличия большого количества декларативных норм, которые реализуются не через конкретные правоотношения, как это обычно бывает, а путем их провозглашения (декларирования). Кроме того, характерной особенностью указанных правовых норм является то, что их структура не соответствует классической структуре правовой нормы: гипотеза, диспозиция, санкция. В большинстве случаев в структуре конституционно-правовой нормы отсутствует гипотеза и санкция. В основном в конституционных нормах содержатся конкретные общеобязательные правила поведения и указывается (прямо или косвенно) на возможность их принудительного обеспечения (например, сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ)). Следует также отметить, что по сравнению с другими отраслями в конституционном праве значительно больший удельный вес в нормативном составе занимают нормы, имеющие учредительный характер нормативных предписаний. Эта уникальная особенность конституционно-правовых норм выражается в том, что они закрепляют и оформляют основные (базовые) государственные и общественно-политические институты¹⁰.

Важнейшее место среди этих конституционно-правовых норм занимают *нормы-принципы*, реализация которых носит опосредованный характер. Нормы-принципы — это нормы общего характера, определяющие смысл, содержание и применение иных конкретных норм конституционного права (например, приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ); идеологическое и политическое многообразие (ст. 13 Конституции РФ); признание исторически сложившегося государственного единства (ч. 2 ст. 67.1) и др.). Эти нормы имеют широкое распространение, они установлены самой

¹⁰ Осавелюк, А. М. Конституционное право в системе российского права: уникальность предмета отрасли / А. М. Осавелюк. — Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 10 (95). — С. 62.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru