

Л. А. Нудненко

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

4-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

*Рекомендовано Государственным образовательным учреждением
высшего профессионального образования «Московская государственная
юридическая академия имени О. Е. Кутафина» в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности
и направлению подготовки «Юриспруденция»*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 34
ББК 67.400я73
Н87

Автор:

Нудненко Лидия Алексеевна — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Рецензенты:

Булаков О. Н. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета;

Колюшин Е. И. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Нудненко, Л. А.

Н87 Конституционное право России : учебник для академического бакалавриата / Л. А. Нудненко. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 472 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-5837-9

В учебнике подробно рассмотрены теоретические основы конституционализма, история развития Конституции Российской Федерации, освещены содержание и сущность основных конституционно-правовых институтов, охватываемых отраслью конституционного права России, проанализированы тенденции развития современного конституционно-правового законодательства и проблемы его реализации. Учебник поможет студентам не только быстро и эффективно изучить основные понятия и положения конституционного права, но и научиться анализировать, толковать и применять конституционно-правовые и другие нормы.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, обучающихся по программе академического бакалавриата, а также, аспирантов, преподавателей юридических вузов, депутатов, практикующих юристов.

УДК 34
ББК 67.400я73

ISBN 978-5-9916-5837-9

© Нудненко Л. А., 2013
© Нудненко Л. А., 2015, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Предисловие	9
Принятые сокращения	13

Раздел I

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ КАК ОТРАСЛЬ И НАУКА

Глава 1. Конституционное право России как отрасль	17
1.1. Конституционное право России как отрасль: понятие, предмет, методы, система и место в системе права Российской Федерации.....	17
1.2. Конституционно-правовые нормы: понятие, специфика, классификация...	22
1.3. Конституционно-правовые отношения: понятие, специфика, субъекты, объекты, юридические факты, виды.....	25
1.4. Источники конституционного права Российской Федерации как отрасли: понятие и виды.....	27
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>31</i>
<i>Литература.....</i>	<i>31</i>
Глава 2. Конституционное право как наука и учебный курс	32
2.1. Понятие науки конституционного права: предмет, задачи, источники, система, методы.....	32
2.2. Исторические этапы развития науки конституционного права России	36
2.3. Конституционное право России как учебный курс.....	40
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>41</i>
<i>Литература.....</i>	<i>41</i>

Раздел II

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ РАЗВИТИЕ

Глава 3. История развития Конституции Российской Федерации	45
3.1. Конституция РСФСР 1918 года.....	45
3.2. Конституция РСФСР 1925 года.....	47
3.3. Конституция РСФСР 1937 года.....	49
3.4. Конституция РСФСР 1978 года.....	51
3.5. Конституция Российской Федерации 1993 года.....	53
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>56</i>
<i>Литература.....</i>	<i>56</i>
Глава 4. Теоретические основы конституционализма	57
4.1. Конституция: понятие, сущность, юридическая природа, функции и виды...	57

4.2. Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации.....	63
4.3. Толкование Конституции Российской Федерации.....	66
4.4. Охрана и защита Конституции Российской Федерации.....	68
4.5. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации.....	70
4.6. Конституционно-правовая ответственность.....	71
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>75</i>
<i>Литература.....</i>	<i>75</i>

Раздел III

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 5. Понятие и структура основ конституционного строя	79
5.1. Основы и структура конституционного строя	79
5.2. Человек, его права и свободы — высшая ценность	84
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>85</i>
<i>Литература.....</i>	<i>85</i>
Глава 6. Народовластие — основа конституционного строя.....	86
6.1. Понятие и формы народовластия	86
6.2. Непосредственная демократия в системе народовластия.....	90
6.3. Виды институтов непосредственной демократии	91
6.4. Представительная демократия в системе народовластия	116
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>119</i>
<i>Литература.....</i>	<i>120</i>
Глава 7. Конституционно-правовые основы общества	122
7.1. Местное самоуправление	122
7.2. Экономическая основа конституционного строя.....	124
7.3. Идеологический и политический плюрализм.....	126
7.4. Правовой статус общественных объединений	129
7.5. Правовой статус политических партий	132
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>135</i>
<i>Литература.....</i>	<i>135</i>
Глава 8. Конституционно-правовые основы Российского государства	137
8.1. Россия — правовое государство.....	138
8.2. Республиканская форма правления.....	141
8.3. Разделение властей	143
8.4. Россия — социальное государство	146
8.5. Россия — федеративное государство	149
8.6. Россия — суверенное государство.....	152
8.7. Россия — светское государство.....	157
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>159</i>
<i>Литература.....</i>	<i>160</i>

Раздел IV
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ

Глава 9. Понятие, структура и принципы конституционно-правового статуса личности.....	165
9.1. Понятие и структура конституционно-правового статуса личности.....	165
9.2. Принципы конституционно-правового статуса личности.....	169
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>174</i>
<i>Литература.....</i>	<i>174</i>
Глава 10. Конституционно-правовые основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев.....	176
10.1. Конституционно-правовые основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства	176
10.2. Конституционно-правовые основы статуса беженцев и вынужденных переселенцев	181
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>186</i>
<i>Литература.....</i>	<i>186</i>
Глава 11. Гражданство Российской Федерации	187
11.1. Понятие и принципы гражданства. Двойное гражданство. Безгражданство.....	187
11.2. Основания приобретения гражданства	191
11.3. Изменение гражданства детей и недееспособных лиц. Гражданство детей при усыновлении	196
11.4. Основания прекращения гражданства.....	197
11.5. Органы, решающие вопросы гражданства. Процедура решения этих вопросов	199
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>200</i>
<i>Литература.....</i>	<i>200</i>
Глава 12. Конституционные права и свободы человека и гражданина.....	201
12.1. Понятие конституционных прав, свобод и обязанностей, их юридическая природа	202
12.2. Система конституционных прав и свобод человека и гражданина	206
12.3. Личные права и свободы человека и гражданина	208
12.4. Политические права и свободы человека и гражданина	219
12.5. Экономические права и свободы человека и гражданина.....	227
12.6. Социальные права и свободы человека и гражданина	230
12.7. Культурные права и свободы человека и гражданина	237
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>240</i>
<i>Литература.....</i>	<i>241</i>
Глава 13. Основные обязанности в конституционно-правовом статусе человека и гражданина	243
13.1. Система конституционных обязанностей человека и гражданина.....	243

13.2. Характеристика конституционных обязанностей человека и гражданина	245
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	249
<i>Литература</i>	249

Глава 14. Конституционные гарантии реализации и охраны (защиты) прав, свобод и обязанностей граждан 250

14.1. Общие гарантии прав и свобод человека и гражданина	250
14.2. Специальные гарантии прав и свобод человека и гражданина	252
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	261
<i>Литература</i>	262

Раздел V ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

Глава 15. Конституционно-правовой статус Российской Федерации... 265

15.1. Становление и развитие Российской Федерации.....	265
15.2. Конституционно-правовая природа Российской Федерации	271
15.3. Конституционно-правовые признаки России как федеративного государства.....	274
15.4. Предметы ведения и полномочия Российской Федерации.....	278
15.5. Конституционно-правовые основы участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях	281
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	283
<i>Литература</i>	283

Глава 16. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации 285

16.1. Конституционно-правовые признаки субъекта Российской Федерации... 285	285
16.2. Особенности правового статуса субъектов Российской Федерации	290
16.3. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации.....	295
16.4. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта.....	296
16.5. Национально-культурная автономия как экстерриториальный принцип разрешения национального вопроса в Российской Федерации... 298	298
16.6. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации	301
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	305
<i>Литература</i>	305

Раздел VI ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 17. Система органов государственной власти в Российской Федерации 308

17.1. Понятие и признаки органа государственной власти.....	308
17.2. Система органов государственной власти России.....	309

17.3. Принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации	312
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	314
<i>Литература</i>	314
Глава 18. Избирательное право.....	315
18.1. Понятия избирательного права и избирательной системы	315
18.2. Принципы избирательного права	319
18.3. Избирательный процесс.....	327
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	341
<i>Литература</i>	341
Глава 19. Президент Российской Федерации.....	343
19.1. Роль и место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти	343
19.2. Выборы Президента Российской Федерации	346
19.3. Срок полномочий и ответственность Президента Российской Федерации.....	350
19.4. Основные функции и полномочия Президента Российской Федерации.....	352
19.5. Организация работы Президента Российской Федерации	359
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	361
<i>Литература</i>	361
Глава 20. Федеральное Собрание Российской Федерации	363
20.1. Понятие парламента и парламентаризма	363
20.2. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, высший законодательный и представительный орган государственной власти.....	366
20.3. Совет Федерации.....	369
20.4. Государственная Дума.....	383
20.5. Законодательный процесс.....	395
20.6. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.....	407
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	415
<i>Литература</i>	415
Глава 21. Правительство Российской Федерации	417
21.1. Правительство — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации	417
21.2. Порядок формирования, состав и срок полномочий Правительства Российской Федерации.....	419
21.3. Полномочия Правительства Российской Федерации.....	421
21.4. Организация деятельности Правительства Российской Федерации	423
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	425
<i>Литература</i>	426
Глава 22. Организация системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации	427
22.1. Общие принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации	427

22.2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации	429
22.3. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации	433
22.4. Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	438
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>443</i>
<i>Литература.....</i>	<i>443</i>

Глава 23. Конституционные основы судебной власти в Российской Федерации 444

23.1. Судебная власть в системе разделения властей	444
23.2. Судебная система Российской Федерации	447
23.3. Конституционные принципы правосудия.....	450
23.4. Конституционный Суд Российской Федерации.....	454
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>460</i>
<i>Литература.....</i>	<i>461</i>

Раздел VII МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Глава 24. Конституционно-правовые основы местного самоуправления 465

24.1. Понятие и принципы местного самоуправления	465
24.2. Территориальные основы местного самоуправления	467
24.3. Организационные основы местного самоуправления.....	469
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>471</i>
<i>Литература.....</i>	<i>471</i>

Предисловие

Конституционное право является ведущей отраслью права Российской Федерации, что обусловлено значением общественных отношений, которые закрепляются и регулируются нормами этой отрасли. Устанавливая в правовой форме основополагающие принципы устройства общества и государства, определяя общие основы управления всеми общественными процессами, какой бы стороны жизни общества они ни касались, эта отрасль тем самым дает необходимые ориентиры, отражающие главное, сущностное направление правового регулирования во всех сферах общественных отношений. Изучение студентами конституционного права России является необходимой предпосылкой для последующего изучения других отраслей российского права.

Основные виды профессиональной деятельности, к которым осуществляется подготовка в рамках учебной дисциплины «Конституционное право России»¹:

- а) нормотворческая;
- б) правоприменительная;
- в) правоохранительная;
- г) экспертно-консультационная.

Изучение учебного курса «Конституционное право России» студентами юридических факультетов имеет **целью** формирование у них общекультурных и профессиональных компетенций, необходимых и достаточных для осуществления:

- нормотворческой и правоприменительной профессиональной деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления;
- правозащитной деятельности в области прав и свобод человека и гражданина;
- экспертно-консультационной деятельности по вопросам Конституции Российской Федерации, основ конституционного строя, правового положения личности, федеративного устройства, организации и обеспечения функционирования системы органов государства и местного самоуправления в России.

¹ Цели и компетенции подготовки бакалавров по учебному курсу «Конституционное право» приведены по рабочей программе по конституционному праву, разработанной кафедрой конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина (авторы: профессор В. И. Фадеев, профессор С. В. Нарутто, профессор В. В. Комарова, доцент Е. Н. Дорошенко). См.: официальный сайт МГЮА им. О. Е. Кутафина (URL: <http://msal.ru/index.html>).

Профессиональные задачи, к выполнению которых готовятся бакалавры в рамках учебной дисциплины «Конституционное право России»:

- освоение ими комплекса знаний, необходимых и достаточных для участия в конституционно-правовых отношениях, для обеспечения конституционной законности и правопорядка в сфере государственной власти и местного самоуправления, безопасности личности;
- формирование у них уважения к конституционным ценностям и активной жизненной позиции в области их охраны;
- усвоение ими концепции и содержания действующего законодательства;
- характеристика практики реализации норм конституционного права;
- обсуждение существующих пробелов в конституционно-правовых нормах;
- выработка умения обосновывать и принимать в пределах должностных обязанностей решения, а также совершение действий, связанных с реализацией конституционно-правовых норм;
- приобретение навыков разработки и экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления — источников конституционного права;
- формирование у бакалавров политической и правовой культуры, активной жизненной позиции как субъектов политической системы России;
- приобретение ими навыков правозащитной деятельности, обжалования действий (бездействия) незаконных правовых актов органов и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, консультирования граждан, представителей общественных объединений по вопросам реализации и защиты их прав и свобод.

В результате освоения учебной дисциплины студент должен:

знать

- общие категории и понятия конституционного права, а также специальную терминологию, применяемую в конституционно-правовом законодательстве;
- источники конституционного права, их соотношение по юридической силе;
- значение, особенности и содержание Конституции РФ, этапы ее развития;
- значение и содержание основ конституционного строя Российской Федерации; конституционные характеристики Российского государства; конституционные основы экономической, общественно-политической и духовно-культурной деятельности в Российской Федерации;
- основы правового положения личности; становление и развитие института гражданства Российской Федерации, содержание конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; способы защиты прав и свобод личности;
- федеративное устройство России, основные этапы его становления и развития; принципы современного российского федерализма; конституционно-правовой статус Российской Федерации и субъектов РФ;

— конституционные основы организации и обеспечения функционирования системы органов государственной власти и местного самоуправления;

уметь

— обобщать полученные знания;

— правильно применять теоретические знания по конституционному праву, в том числе свободно оперировать конституционно-правовыми терминами и понятиями, точно их использовать в правотворческой и правоприменительной практике;

— правильно определять нормативный правовой акт, подлежащий применению к соответствующим конституционно-правовым отношениям;

— анализировать нормативные правовые акты, регулирующие конституционно-правовые отношения, толковать правовые нормы, применяя различные способы и виды толкования;

— анализировать судебную практику Конституционного Суда РФ, применять ее в соответствующей правовой ситуации;

— принимать правовые решения в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ и иными нормативными правовыми актами, регуливающими конституционные отношения;

быть в состоянии продемонстрировать

общекультурные компетенции:

— способность осознавать значимость конституционных ценностей для государства и общества;

— способность развивать свой интеллектуальный уровень, осознавать социальную значимость своей будущей профессии;

— способность к самостоятельному обучению методам исследования, в том числе методу формально-юридического анализа, методу сравнительно-правового анализа, системному методу работы с нормативным материалом; правилам юридической техники;

— соблюдение принципов этики юриста;

— способность анализировать современные конституционно значимые проблемы и процессы;

— способность логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь;

профессиональные компетенции:

— способность использовать теоретические знания о конституционно-правовых нормах и отношениях на практике, в том числе в экспертно-консультационной деятельности;

— способность определять коллизионные нормы конституционного права, предлагать эффективные способы преодоления коллизий;

— умение оценивать правовые явления с точки зрения их соответствия Конституции РФ, компетентно аргументировать свою позицию;

— умение восполнять пробелы конституционно-правового регулирования путем применения аналогии права и аналогии закона;

— умение выделять основные проблемы в регулировании конституционно-правовых отношений, моделировать пути и способы их разрешения;

- способность разрабатывать проекты нормативных и правоприменительных актов по вопросам конституционного права;
- знание решений Конституционного Суда РФ и навыки их интерпретации и применения в соответствующей правовой ситуации;
- способность преподавать основы конституционного права на необходимом теоретическом и методическом уровне.

Принятые сокращения

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

УПК РСФСР — Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. : утратил силу с 1 июля 2002 г.

АССР — автономная советская социалистическая республика

БССР — Белорусская Советская Социалистическая Республика

ГДР — Германская Демократическая Республика

ЗАГС — орган записи актов гражданского состояния

ЗСФСР — Закавказская Советская Федеративная Социалистическая Республика

КПСС — Коммунистическая партия Советского Союза

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МОТ — Международная организация труда

ООН — Организация Объединенных Наций

РФ — Российская Федерация

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СНГ — Содружество Независимых Государств

ССР — советская социалистическая республика

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

СМИ — средства массовой информации

СФРЮ — Социалистическая Федеративная Республика Югославия

США — Соединенные Штаты Америки

УССР — Украинская Советская Социалистическая Республика

ФРГ — Федеративная Республика Германия

ЦИК РФ — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

ЦИК СССР — Центральный исполнительный комитет СССР

ЦК ВКП(б) — Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии (большевиков)

ЦК РКП(б) — Центральный комитет Российской коммунистической партии (большевиков)

ЧССР — Чехословацкая Социалистическая Республика

Раздел I
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ
КАК ОТРАСЛЬ И НАУКА



Глава 1

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ КАК ОТРАСЛЬ

В результате изучения главы студент должен:

знать

- основные понятия, категории конституционного права как отрасли; специфику и классификацию конституционно-правовых норм;
- понятие, специфику, субъекты, объекты и классификацию конституционно-правовых отношений;
- роль юридических фактов в возникновении, изменении, прекращении конституционно-правовых отношений;
- виды источников конституционного права как отрасли, их иерархию;

уметь

- отграничивать предмет, методологию и источники конституционного права как отрасли и науки;
- различать конституционное право как отрасль, науку и учебную дисциплину;

владеть

- способностью доказать значимость, роль и место конституционного права как отрасли в системе российского права, показать соотношение конституционного права как отрасли с другими отраслями российского права.
-

1.1. Конституционное право России как отрасль: понятие, предмет, методы, система и место в системе права Российской Федерации

В науке конституционного права сложилась методология определения конституционного права, основанная на определении предмета и методов правового регулирования. Под **предметом правового регулирования** конституционного права понимаются общественные отношения, на которые оказывают воздействие нормы конституционного права России.

Нормы конституционного права России регулируют прежде всего основы конституционного строя Российского государства, закрепляя его демократический, правовой, светский, социальный характер, федеративное устройство, государственный суверенитет, принцип разделения властей, республиканскую форму правления.

Исключительно в предмет конституционного права России входят отношения по поводу осуществления народом своей власти непосредственно и, прежде всего, через референдум и свободные выборы.

Нормы конституционного права закрепляют основы конституционного строя общества. В их числе: экономические основы устройства общества:

формы собственности и принципы управления экономикой; местное самоуправление; идеологический и политический плюрализм.

Значительное место в предмете правового регулирования нормами конституционного права принадлежит общественным отношениям в сфере конституционно-правового статуса личности: гражданство; принципы конституционно-правового статуса личности; права, свободы и обязанности личности; гарантии прав и свобод личности.

Предметом правового регулирования, в первую очередь конституционного права России, является федеративное устройство России: конституционно-правовые признаки и статус России как федеративного государства; конституционно-правовой статус субъектов Федерации; предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов.

Только нормами конституционного права России регулируется порядок выборов представительных органов государственной власти и выборов должностных лиц, а также принципы организации и деятельности, правовой статус Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ.

Значительное место в предмете правового регулирования конституционного права России занимают отношения, связанные с определением системы, принципов организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Закрепляя систему высших органов государственной власти России, нормы конституционного права регулируют отношения по поводу системы, организации и деятельности судебных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

В предмет правового регулирования конституционного права России входят отношения, связанные с реализацией гражданами местного самоуправления путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления.

Можно выделить две особенности предмета правового регулирования конституционного права России.

1. *Предметом правового регулирования конституционного права России являются самые важные в государстве и обществе отношения, в которых народ как единое целое выступает носителем государственной власти, а население муниципального образования — власти местного самоуправления.* Например, отношения по поводу проведения федерального республиканского референдума. Закрепление основ полновластия народа является важной характерной чертой конституционного права России.

2. *Конституционно-правовое регулирование общественных отношений нормами конституционного права России неодинаково по своему объему.* Часть общественных отношений: экономическая основа общества, финансовые отношения, роль и место правительства в системе высших органов государственной власти РФ, принципы налоговой и таможенной политики, закрепляются нормами конституционного права в самых общих чертах, предопределяя их содержание для дальнейшего регулирования нормами других отраслей российского права: административного, финан-

сового, налогового, таможенного, земельного, экологического, уголовного, гражданского, процессуального.

Другая часть общественных отношений регулируется нормами конституционного права широко и глубоко. Это отношения политической системы России, правового статуса общественных объединений и политических партий, конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации, федеративного устройства России, местного самоуправления. Вместе с тем здесь остается поле для более детального регулирования этих общественных отношений нормами других отраслей российского права. Так, установленные Конституцией РФ основные права, свободы и обязанности получают дальнейшее развитие в нормах других отраслей российского права. Например, право частной собственности гражданина на землю детализируется нормами земельного права, право на благоприятную окружающую среду — нормами экологического права, презумпция невиновности — нормами уголовно-процессуального права и т.д.

Третья часть общественных отношений регулируется исключительно нормами конституционного права. Это организация и деятельность законодательных органов государственной власти, избирательная система.

Под **методами правового регулирования** понимаются приемы, способы регулирования общественных отношений, составляющих предмет конституционного права. К числу таких методов можно отнести.

1. *Метод властеотношений*, который предполагает наделение одного субъекта конституционно-правовых отношений властными полномочиями. На другого субъекта конституционно-правовых отношений возлагается обязанность выполнения велений субъекта, обладающего властными полномочиями.

2. *Методы дозволения, обязывания и запретов*. Примером метода дозволения может служить норма ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, которая устанавливает, что республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Метод обязывания характерен для предписаний ч. 1 ст. 59 Конституции РФ, которая гласит: «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации». Метод запрета воплощен в ч. 3 ст. 41 Конституции РФ, согласно которой сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

3. *Метод установления конституционно-правовой ответственности и санкций конституционного права* для субъектов конституционно-правовых отношений за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими предписаний конституционно-правовых норм.

4. *Императивный и диспозитивный методы*. Императивный метод означает такое предписание правовой нормы, при которой у субъекта конституционно-правового отношения не остается выбора варианта поведения, он должен строго следовать предписаниям правовой нормы. Диспозитивный метод предполагает установление правовой нормой возможности выбора субъектом конституционно-правового отношения одного из возможных вариантов поведения.

Место конституционного права в системе российского права определяется тем, что его нормы закрепляют полновластие народа, основы правового статуса личности в Российской Федерации, федеративное устройство Российского государства, систему, принципы организации и деятельности высших органов государственной власти Российской Федерации в целом и ее субъектов. Все это говорит о том, что конституционное право России является важнейшей отраслью российского права и занимает в его системе первое место.

Ведущая роль конституционного права России в системе российского права определяется и тем, что многие входящие в него нормы являются принципами для других отраслей права. Так, конституционное право России, определяя правовой статус Правительства РФ, тем самым устанавливает основные, исходные начала для норм административного права. Устанавливая полномочия и предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, нормы конституционного права определяют их бюджетные и налоговые права. Соответствующие нормы конституционного права России выступают в качестве принципов для финансового и налогового права.

В конституционное право России входят нормы, закрепляющие экономическую основу конституционного строя, многообразие и равенство форм собственности, право частной собственности граждан и их объединений. Перечисленные нормы конституционного права России составляют основы гражданского права, регулирующего имущественные отношения.

Конституционное право России закрепляет обязанность индивидов соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации. Эта норма выступает в качестве принципа для уголовного права.

Конституционные нормы о презумпции невиновности граждан, о недопустимости принуждения к даче показаний против самого себя и близких родственников являются принципами для уголовно-процессуального права, административного и гражданского процессов. Нормы гл. 7 Конституции РФ, определяющие принципы организации и деятельности судебных органов государственной власти, устанавливают основы уголовно-процессуального и гражданско-процессуального права.

Конституционная норма о праве частной собственности гражданина на землю является определяющей для земельного права, а конституционное право личности на благоприятную окружающую среду — для экологического права.

Тесная связь существует между конституционным правом России и международным правом. В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Следовательно, названные нормы международного права регулируют конституционно-правовые отношения. Например, Международный пакт о гражданских и политических правах.

Таким образом, *конституционное право России содержит нормы, определяющие основы всех других отраслей российского права*. Но это не означает, что конституционное право объединяет все отрасли права и что его нормы регулируют все общественные отношения. Конституционно-право-

вые нормы — это нормы только конституционного права, а регулируемые ими общественные отношения — только конституционно-правовые отношения. Вместе с тем они являются основой, на которой возникают отношения, регулируемые другими отраслями права. Например, Конституция РФ в ст. 37 закрепляет свободу трудиться, тем самым она регулирует только конституционно-правовые отношения между личностью и руководством предприятий, учреждений, организаций. Одновременно такие отношения служат основой, на которой возникают трудовые отношения, регулируемые трудовым правом.

Конституционное право России как отрасль имеет свою систему, которая представляет научно обоснованное и последовательное разделение конституционно-правовых норм на определенные группы в зависимости от их содержания, характера регулируемых ими общественных отношений и значения самих норм.

Система конституционного права России как отрасли строится в соответствии со структурой Конституции РФ, но не тождественна ей. Конституция — основной, но не единственный источник конституционного права России. Поэтому хотя в Конституции РФ нет главы, посвященной избирательному праву, соответствующие нормы имеются в федеральном законодательстве, конституциях (уставах) субъектов РФ и составляют самостоятельный раздел в системе конституционного права России как отрасли права.

Первое место в системе конституционного права России занимают нормы, закрепляющие основы конституционного строя. Это обусловлено тем, что именно данные нормы определяют демократический, правовой, социальный, светский, федеративный характер устройства Российского государства, разделение властей, закрепляют принадлежность власти многонациональному российскому народу, суверенитет Российской Федерации, республиканскую форму правления, идеологический и политический плюрализм, местное самоуправление, экономическую основу конституционного строя.

Второе место в системе конституционного права России принадлежит нормам, закрепляющим основы правового статуса личности в Российской Федерации, так как высшей ценностью в России ст. 2 Конституции РФ провозгласила человека, его права и свободы.

Третье место в системе конституционного права России занимает группа норм, закрепляющих федеративное устройство России: конституционно-правовой статус Российской Федерации и ее субъектов, а также разграничение предметов ведения и полномочий между ними.

Четвертую группу в системе конституционного права России составляют нормы избирательного права, определяющие порядок проведения выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, а также порядок избрания Президента РФ и выборных должностных лиц местного самоуправления.

К пятой группе системы конституционного права России относятся нормы, закрепляющие систему и правовой статус высших органов госу-

дарственной власти РФ: Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ.

В шестую группу системы конституционного права входят нормы, закрепляющие правовой статус законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Седьмую группу системы конституционного права России составляют нормы, регулирующие систему и правовой статус судебных органов государственной власти РФ.

Восьмая группа системы конституционного права России включает нормы, закрепляющие систему, принципы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Итак, *система конституционного права России* выглядит следующим образом.

1. Основы конституционного строя России.
2. Основы правового положения человека и гражданина в Российской Федерации.
3. Федеративное устройство России.
4. Избирательное право России.
5. Система высших органов государственной власти РФ.
6. Система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.
7. Система судебных органов государственной власти РФ.
8. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в России.

Таким образом, **конституционное право России** — ведущая отрасль российского права, состоящая из совокупности норм, закрепляющих основы конституционного строя России, основы правового статуса личности, федеративное устройство, избирательную систему, систему, принципы организации и деятельности высших органов государственной власти России и ее субъектов, судебную власть и местное самоуправление.

1.2. Конституционно-правовые нормы: понятие, специфика, классификация

Конституционное право России состоит из норм. **Конституционно-правовая норма** — это правило поведения субъектов конституционно-правового отношения. Конституционно-правовая норма, будучи разновидностью правовой нормы, характеризуется признаками, присущими всем правовым нормам. Во-первых, она представляет собой правило поведения участников конституционно-правового отношения. Во-вторых, конституционно-правовая норма устанавливается уполномоченным на то органом государственной власти или органом местного самоуправления. В-третьих, исполнение конституционно-правовой нормы обеспечивается при необходимости принудительной силой государства.

Вместе с тем конституционно-правовая норма обладает определенной *спецификой*. Прежде всего **специфика конституционно-правовых норм** вытекает из основного источника конституционного права, которым явля-

ется Конституция РФ. *Все нормы Конституции являются конституционно-правовыми нормами, которые одновременно выступают в качестве принципов для других отраслей российского права.* Следовательно, конституционно-правовые нормы занимают ведущее место в системе норм российского права.

Специфика конституционно-правовой нормы проявляется в своеобразии ее структуры. Образцом структуры правовой нормы является наличие в ней трех элементов: гипотезы, диспозиции, санкции. Этому образцу, например, соответствуют нормы уголовного права. Что касается конституционно-правовых норм, то они, как правило, не имеют всех трех перечисленных элементов. Большинство конституционно-правовых норм состоят только из диспозиции. Например, ч. 1 ст. 5 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации».

Конституционно-правовые нормы могут состоять из гипотезы и диспозиции. Так, ч. 4 ст. 105 Конституции РФ устанавливает, что федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты. Гипотеза этой нормы — «если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты». Диспозиция — «федеральный закон считается одобренным Советом Федерации».

Незначительную часть конституционно-правовых норм составляют нормы, в которых имеется санкция. Примером может служить норма ч. 1 ст. 93 Конституции РФ, согласно которой «Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения».

Е. И. Козлова выделяет еще две особенности конституционно-правовых норм. Специфика конституционно-правовых норм состоит и *в своеобразии субъектов, на регулирование отношений между которыми данные нормы направлены.* Такими особыми субъектами можно назвать народ, государство, главу государства, законодательные (представительные) органы государственной власти, политические партии, сходы и собрания граждан, избирательные комиссии. Кроме того, специфической особенностью конституционно-правовых норм является *особый механизм реализации, который для многих конституционно-правовых норм связан не с возникновением конкретных правоотношений, а с особым вида отношениями общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Российской Федерации)*¹.

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 2006. С. 9.

Многочисленные конституционно-правовые нормы, составляющие конституционное право России как отрасль, в целях удобства изучения и рассмотрения принято **классифицировать**. Общепризнанные сегодня критерии классификации конституционно-правовых норм были предложены профессором *С. С. Кравчуком*¹.

По содержанию конституционно-правовые нормы делятся на нормы, закрепляющие: основы конституционного строя; основы конституционно-правового положения граждан Российской Федерации; федеративное устройство; избирательное право; систему, принципы организации и деятельности высших органов государственной власти России; систему, принципы организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; судебную власть; местное самоуправление.

По характеру имеющихся в них предписаний конституционно-правовые нормы можно подразделить на управомочивающие, обязывающие, запрещающие. *Управомочивающие нормы* устанавливают полномочия индивидов, государственных органов, их должностных лиц, общественных объединений. *Обязывающие* — закрепляют обязанности субъектов конституционно-правовых отношений. *Запрещающие нормы* устанавливают правила запретительного характера.

По степени определенности содержащихся предписаний конституционно-правовые нормы делятся на императивные и диспозитивные. *Императивные нормы* требуют точного соблюдения установленных ими правил. *Диспозитивные* — допускают возможность альтернативы, выбор различных вариантов поведения в зависимости от конкретных условий.

По территории действия конституционно-правовые нормы могут быть: *федеративными*, действующими на территории всей Российской Федерации; *регионально-республиканскими*, действующими на территории субъектов РФ; *местными*, действующими на территории муниципальных образований.

По источникам, т.е. характеру актов, в которых они закреплены, конституционно-правовые нормы можно классифицировать на *конституционные*, содержащиеся в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов РФ, и *иные*, содержащиеся в иных нормативных правовых актах.

Е. И. Козлова предложила *классифицировать конституционно-правовые нормы по назначению в механизме правового регулирования на материальные и процессуальные*². Материальная норма конституционного права предусматривает правила поведения, правомочия субъектов конституционно-правовых отношений. Процессуальная норма конституционного права определяет процедуру реализации материальных норм. К процедурным можно отнести нормы, устанавливающие порядок деятельности органов государственной власти, принятия законов и иных актов. Примером может служить Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

¹ Советское государственное право / под ред. С. С. Кравчука. М., 1985. С. 16—17.

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 12.

Общепризнанным является деление конституционно-правовых норм на *институты*. **Конституционно-правовой институт** — это совокупность норм конституционного права, регулирующих определенный круг однородных и взаимосвязанных общественных отношений, образующих отдельную обособленную группу. В конституционно-правовой институт могут входить нормы Конституции, нормы текущего законодательства, различающиеся по характеру и степени имеющихся предписаний, по территории действия. *Виды конституционно-правовых институтов*: институты демократии, федеративного устройства, правового положения личности, Президента, местного самоуправления и т.д. Институты конституционного права различаются по объему охватываемых ими норм. Так, институт демократии включает в себя институты непосредственной и представительной демократии. Институт непосредственной демократии включает институты референдума, выборов, обращений граждан, сходов граждан и т.д.

1.3. Конституционно-правовые отношения: понятие, специфика, субъекты, объекты, юридические факты, виды

Конституционно-правовые отношения — это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права России. В силу этого специфика конституционно-правовых норм определяет **специфику конституционно-правовых отношений**.

Прежде всего конституционно-правовые отношения возникают в сфере осуществления многонациональным российским народом государственной власти. Это *самые важные общественные отношения*, которые регулируются нормами ведущей отрасли российского права — конституционным правом России, и в которых в качестве субъекта выступает российский многонациональный народ.

Второй особенностью конституционно-правовых отношений является *специфический круг субъектов*.

Третья особенность состоит в *различной правоспособности субъектов* конституционно-правовых отношений. Например, граждане Российской Федерации обладают более широкой правоспособностью, кругом прав и свобод по сравнению с иностранными гражданами и лицами без гражданства, находящимися на территории России.

Круг субъектов конституционно-правовых отношений весьма многообразен.

Народ выступает в качестве субъекта конституционно-правовых отношений при проведении республиканского референдума, выборов Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Российская Федерация в целом как государственное объединение российского народа также выступает в качестве субъекта конституционно-правовых отношений. Примером может служить норма ч. 3 ст. 4 Конституции РФ, согласно которой Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

В этом качестве выступают и *субъекты РФ в лице республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов*. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 67 Конституции РФ изменение границ между субъектами РФ возможно только с их согласия.

Органы государственной власти и местного самоуправления наделены конституционно-правовыми нормами определенными полномочиями, реализуя которые они выступают в качестве субъектов конституционно-правовых отношений. Например, в пределах своей компетенции они принимают нормативные правовые акты, обязательные для исполнения всеми субъектами конституционно-правовых отношений на соответствующей территории.

Депутаты представительных органов государственной власти и местного самоуправления, будучи представителями избравшего их народа или населения, обязаны выражать в своей деятельности волю представляемых. Для этого они наделены конституционно-правовыми нормами необходимыми полномочиями. Реализуя эти полномочия, депутаты вступают в конституционно-правовые отношения.

Политические партии и общественные объединения выступают в качестве субъектов конституционно-правовых отношений, например, выдвигая кандидатов в депутаты, являясь инициаторами проведения референдума, собраний, митингов, шествий и демонстраций.

Граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, осуществляя конституционные права, свободы, обязанности, вступают в конституционно-правовые отношения. Например, гражданин Российской Федерации, реализуя свое пассивное избирательное право, вступает в отношения с избирательной комиссией. Такие отношения регулируются нормами избирательного права, составляющими институт конституционного права России.

Собрания граждан, сельские сходы наделены конституционно-правовыми нормами рядом правомочий по решению вопросов местного значения. Например, на сельском сходе местные жители выбирают сельского старосту.

Специфическим субъектом конституционно-правовых отношений являются *избирательные комиссии*, наделенные конституционно-правовыми нормами обширным кругом правомочий по организации и проведению выборов.

Объектом конституционно-правовых отношений является то, по поводу чего возникают права и обязанности участников конституционно-правовых отношений. К объектам конституционно-правовых отношений относятся: 1) действия; 2) имущественные блага; 3) неимущественные блага; 4) территория РФ, ее субъектов, муниципальных образований.

Основанием возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений являются **юридические факты**, т.е. обстоятельства, предусмотренные конституционно-правовыми нормами. Юридические факты бывают двух видов: действия и события. *Юридические действия* — это обстоятельства, связанные с деятельностью человека, проявлением его воли. Они бывают правомерными и противоправными. При-

мером правомерного юридического действия может служить реализация законодательной инициативы в Государственной Думе уполномоченным на то Конституцией РФ субъектом законодательной инициативы. В качестве противоправного юридического действия можно назвать издание органом государственной власти нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ. *Юридические события* не зависят от воли людей. Например, рождение, смерть, достижение определенного возраста при наличии других предусмотренных нормами права обстоятельств влекут появление, изменение, прекращение конституционно-правовых отношений.

В науке конституционного права общепризнанна **классификация конституционно-правовых отношений** на *общие и конкретные, постоянные и временные*.

Отношения общего характера регулируются целым рядом конституционно-правовых норм, которые не всегда реализуются. Например, отношения между гражданином и государством. *Отношения конкретного характера* всегда связаны с реализацией конкретной конституционно-правовой нормы, с непосредственным осуществлением предусмотренных ею прав, свобод и обязанностей. Примером может служить реализация депутатом Государственной Думы права законодательной инициативы в виде конкретного законопроекта.

Постоянные отношения длятся в течение всего времени, пока существуют субъекты, являющиеся его сторонами. Примером могут служить отношения между гражданином и государством, регулируемые гл. 2 Конституции РФ и иными нормативными правовыми актами. *Временные отношения* прекращаются после выполнения действий, предусмотренных правовой нормой. Например, право отлагательного вето Президента РФ на законопроект, принятый Федеральным Собранием РФ. Федеральное Собрание может преодолеть отлагательное вето Президента, приняв законопроект квалифицированным большинством голосов.

Отношения общего характера — постоянные, отношения конкретного характера — временные.

Особым видом конституционно-правовых отношений являются так называемые правовые состояния. Например, состояние в гражданстве.

1.4. Источники конституционного права Российской Федерации как отрасли: понятие и виды

Под источниками конституционного права в юридическом смысле понимают нормативные правовые акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы. Нормативный правовой акт должен издаваться в пределах компетенции соответствующего органа государственной власти, соответствовать актам вышестоящих органов государственной власти, доводиться до сведения граждан или исполнителей в установленном законом порядке. Основными признаками источника конституционного права