

Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ ПРИКЛАДНОГО 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

Допущено УМО по юридическому образованию вузов Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность», «Судебная экспертиза», «Юриспруденция (учитель права)», «Юриспруденция (бакалавр)»

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2017

Авторы:

Комкова Галина Николаевна — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского (предисловие (совместно с Е. В. Колесниковым), гл. 4, параграфы 5.1, 5.2, гл. 6—9, 12—16, параграфы 17.1—17.3, гл. 18, параграфы 20.1, 20.2, 20.5 (совместно с Е. В. Колесниковым и М. А. Липчанской), глоссарий);

Колесников Евгений Викторович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии (предисловие (совместно с Г. Н. Комковой), гл. 1—3, 15, параграф 17.4, параграфы 20.1, 20.2, 20.5 (совместно с Г. Н. Комковой и М. А. Липчанской));

Липчанская Мария Александровна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права, модератор Центра законотворческой инициативы при Институте законотворчества Саратовской государственной юридической академии (параграф 5.3, гл. 10, 11, 19, параграфы 20.1, 20.2, 20.5 (совместно с Г. Н. Комковой и Е. В. Колесниковым), 20.3, 20.4, гл. 21—24).

Рецензенты:

Гошуляк В. В. — доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, декан юридического факультета Пензенского государственного университета;

Нудненко Л. А. — доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия.

Комкова, Г. Н.

К64 Конституционное право Российской Федерации : учебник для прикладного бакалавриата / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 473 с. — Серия : Бакалавр. Прикладной курс.

ISBN 978-5-534-02505-7

В учебнике рассматриваются основные категории конституционного права, права и свободы человека, федеративное устройство, система органов власти России. Даются определения конституционных понятий с учетом последних достижений российской правовой мысли. Все вопросы освещаются на основе анализа новейшего законодательства.

Учебник подготовлен в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования четвертого поколения по направлению «Юриспруденция» курса «Конституционное (государственное) право России».

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов вузов, обучающихся по юридическим направлениям, а также для аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, сотрудников исполнительной власти, практикующих юристов.

УДК 34
ББК 67.400я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

© Комкова Г. Н., Колесников Е. В.,
Липчанская М. А., 2008

© Комкова Г. Н., Колесников Е. В.,
Липчанская М. А., 2014, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2017

ISBN 978-5-534-02505-7

Оглавление

Предисловие	9
Принятые сокращения	14

Раздел I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Глава 1. Конституционное право как отрасль права: общая характеристика

1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права.....	17
1.2. Конституционно-правовые нормы и институты	19
1.3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты	22
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	24

Глава 2. Система конституционного права

2.1. Источники конституционного права	25
2.2. Понятие конституционного права как науки	33
2.3. Предмет, методы и источники науки конституционного права	35
2.4. Современные тенденции развития отрасли конституционного права	39
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	41

Глава 3. Конституция Российской Федерации – главный источник российского конституционного права ...

3.1. Понятие, сущность, юридические свойства конституции	42
3.2. Развитие советских и российских конституций	44
3.3. Структура и содержание Конституции Российской Федерации	46
3.4. Порядок изменения Конституции Российской Федерации	49
3.5. Реализация Конституции Российской Федерации: понятие и формы	52
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	54

Раздел II. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 4. Понятие конституционного строя России и его основы

4.1. Понятие конституционного строя	56
---	----

4.2. Основные элементы конституционного строя Российской Федерации.....	58
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	66
Глава 5. Народовластие — основа конституционного строя России.....	67
5.1. Понятие народного суверенитета и его формы.....	68
5.2. Законодательное регулирование и порядок проведения общероссийского референдума	71
5.3. Референдумы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.....	75
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	81
 Раздел III. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ	
Глава 6. Конституционный статус личности.....	84
6.1. Содержание категории «конституционный статус личности»	84
6.2. Конституционные принципы правового статуса личности	86
6.3. Ограничения конституционных прав и свобод.....	92
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	101
Глава 7. Гражданство в Российской Федерации	102
7.1. Понятие, сущность и принципы российского гражданства	102
7.2. Основания и порядок приобретения российского гражданства	104
7.3. Прекращение гражданства Российской Федерации	112
7.4. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.....	115
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	118
Глава 8. Институт основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина	119
8.1. Понятие основных прав, свобод и обязанностей.....	119
8.2. Классификация основных прав и свобод.....	121
8.3. Общая характеристика основных прав и свобод.....	127
8.4. Конституционные обязанности граждан.....	131
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	135
Глава 9. Механизм государственной и общественной защиты прав и свобод человека	136
9.1. Способы защиты прав и свобод человека	136
9.2. Система и виды органов государства по защите прав граждан.....	138

9.3. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	147
9.4. Правовой статус Общественной палаты Российской Федерации.....	156
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	159

Раздел IV. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

Глава 10. Конституционно-правовой статус Российской Федерации	162
10.1. Юридическая природа российского федерализма.....	162
10.2. Государственный суверенитет Российской Федерации	166
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	169
Глава 11. Специфика правового статуса субъектов Российской Федерации	170
11.1. Конституционные основы равноправия субъектов Российской Федерации	171
11.2. Виды субъектов Российской Федерации	175
11.3. Разграничение предметов введения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.....	182
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	191

Раздел V. КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 12. Понятие и виды органов государственной власти в России	194
12.1. Органы государственной власти Российской Федерации: понятие, признаки, виды.....	194
12.2. Конституционные принципы построения и деятельности системы государственных органов Российской Федерации	196
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	198
Глава 13. Российское избирательное право и процесс... 199	
13.1. Понятие выборов и избирательного права	199
13.2. Конституционные принципы избирательного права... 201	
13.3. Ограничения избирательных прав граждан Российской Федерации	207
13.4. Избирательные системы и их виды.....	211
13.5. Стадии избирательного процесса.....	214
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	229

Глава 14. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации	231
14.1. Место Президента Российской Федерации в системе органов власти России	231
14.2. Порядок избрания Президента Российской Федерации	233
14.3. Полномочия Президента Российской Федерации	237
14.4. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах	242
14.5. Досрочное прекращение полномочий Президентом Российской Федерации	244
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	246
Глава 15. Федеральное Собрание — парламент России	247
15.1. Особенности конституционного статуса парламента Российской Федерации	247
15.2. Порядок формирования палат Федерального Собрания	249
15.3. Внутренняя структура и компетенция Совета Федерации	254
15.4. Внутренняя структура и компетенция Государственной Думы	256
15.5. Законодательный процесс в Федеральном Собрании	262
15.6. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы	267
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	271
Глава 16. Правительство Российской Федерации	272
16.1. Правовой статус органов исполнительной власти, их виды	272
16.2. Правительство в системе федеральных органов исполнительной власти	274
16.3. Система федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации	277
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	281
Глава 17. Конституционно-правовые основы организации и деятельности судебной власти	282
17.1. Понятие и место судебной власти в системе разделения властей	283
17.2. Конституционные принципы правосудия	286
17.3. Судебная система Российской Федерации	292
17.4. Судебно-правовые акты	294
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	298

Глава 18. Конституционная юстиция в Российской Федерации.....	299
18.1. Становление конституционной юстиции в России	299
18.2. Порядок назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации.....	302
18.3. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации	304
18.4. Взаимодействие Конституционного Суда Российской Федерации с органами конституционного контроля в субъектах Российской Федерации	308
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	311
Глава 19. Конституционно-правовой статус и место прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации	312
19.1. Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации	313
19.2. Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации и система ее органов	317
19.3. Место прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти	324
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	330
Глава 20. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации	331
20.1. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации	332
20.2. Органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации: структура и функции	334
20.3. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации	340
20.4. Правовой статус, компетенция и ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	345
20.5. Судебные органы государственной власти в субъектах Российской Федерации	352
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	359
 Раздел VI. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
Глава 21. Понятие, конституционные принципы и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации.....	362
21.1. Понятие местного самоуправления в современной России	362

21.2. Конституционные принципы местного самоуправления	366
21.3. Гарантии местного самоуправления	376
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	378
Глава 22. Конституционно-правовые основы местного самоуправления	379
22.1. Конституция Российской Федерации и международные акты о местном самоуправлении.....	379
22.2. Нормативные правовые акты о местном самоуправлении в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации.....	383
22.3. Нормативные правовые акты муниципальных образований	387
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	395
Глава 23. Система органов местного самоуправления в Российской Федерации	396
23.1. Понятие и общая характеристика органов местного самоуправления в Российской Федерации....	396
23.2. Представительный орган муниципального образования.....	399
23.3. Глава муниципального образования и местная администрация.....	408
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	416
Глава 24. Полномочия и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления	417
24.1. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления	417
24.2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	420
24.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления	425
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	432
Глоссарий	434
Литература	467

Предисловие

Россия в настоящее время переживает период становления демократии, формирования гражданского общества, признания приоритета прав человека. Одним из важнейших факторов развития нового Российского государства явилось принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Небольшой период ее действия (с точки зрения исторической перспективы) позволяет подвести некоторые итоги реализации многих базовых норм и принципов, воплощения их в жизнь, выявить пробелы в конституционно-правовом регулировании.

С принятием Конституции РФ удалось лишь приступить к осуществлению важнейшей политико-правовой задачи — гармонизации отечественного законодательства, регулирующего основы разделения государственной власти между ее ветвями, Российской Федерацией и ее субъектами, обеспечивающего права и свободы гражданина. Однако полностью она не достигнута.

Уровень безопасности государства и его граждан повышается там, где существует развитое гражданское общество, деятельность которого направлена на развитие благосостояния, рост удовлетворенностью жизнью его членов, что возможно лишь в стабильном, социальном, правовом государстве. Однако такое государство невозможно построить без политической и социальной активности граждан, заинтересованных в становлении сильного государства и цивилизованного гражданского общества.

Конституция должна осуществляться как ядро политической и правовой системы, но ни один базовый и учредительный документ, даже самый совершенный, не может гарантировать того, что все субъекты, а прежде всего органы публичной власти, будут строго соблюдать ее установления. Тем не менее знание конституционных норм и принципов ее гражданами, должностными лицами, работниками правоохранительной системы является обязательным эле-

ментом функционирования демократического правового государства.

В центре внимания ученых-юристов сейчас находятся вопросы совершенствования законодательства относительно реализации социальной функции современного Российского государства, разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, реорганизации местного самоуправления, административной и судебной реформы. Продолжается поиск новых моделей конституционного регулирования в России, поскольку российское общество не удовлетворено существующей системой организации власти, не позволяющей в полной мере реализовывать творческие способности и высокие стандарты прав и свобод личности в условиях XXI века. Актуальной является разумная интенсификация усилий государства и общества при проведении ранее намеченных крупных реформ (судебной, административной, военной, федеративной, муниципальной) в рамках действующих основополагающих предписаний. С конца 2011 г. по инициативе Президента РФ в обществе активно обсуждается вопрос о направлениях совершенствования политической системы. Важнейшая задача — повысить уровень доверия граждан к институтам публичной власти.

Конституционное (государственное) право Российской Федерации — это учебная дисциплина, которая входит в базовую часть профессионального цикла Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) для, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция».

Указанная дисциплина является одной из важнейших в теоретико-методологическом фундаменте при формировании у студентов конституционно-правового мышления, основанного на современной концепции демократической правовой государственности XXI в.

В процессе освоения учебной программы студент должен:

знать

- основные теоретические понятия и положения конституционного права;
- содержание Конституции Российской Федерации;

- особенности государственного устройства России и статуса субъектов федерации;
- основные права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- избирательную систему Российской Федерации;
- систему органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;

уметь

- работать с законодательными и иными нормативными правовыми актами, специальной литературой;
- анализировать, делать выводы и обосновывать свою точку зрения по конституционно-правовым отношениям;
- применять правовые нормы для решения разнообразных практических ситуаций;

владеть

- навыками работы с нормативными правовыми актами и законопроектами;
- навыками интерпретации и правильного применения актов конституционного законодательства;
- навыками пользования электронными справочно-информационными системами, каталогами, библиотеками и интернет-технологиями.

Предмет конституционного права не может быть застывшим. Он меняется в связи с изменениями конституционного строя. При этом необходимо учитывать, что знания ведущей отрасли отечественного права весьма подвижны, поскольку тесно связаны с радикальными изменениями в экономической, социальной и политической сферах. Во многом этим определяется и высокий уровень динамизма, а также нестабильности правовых предписаний (и не только в конституционном праве). Данные обстоятельства постарались учесть авторы настоящего издания, которые при его подготовке руководствовались действующим законодательством по состоянию на 1 января 2012 г.

Изменения и дополнения внесены во все шесть разделов учебника, но в наибольшей мере это касается глав 8, 13, 15, 18, 20, 24. Список литературы, рекомендуемый для углубленного изучения, дополнен 30 новыми источниками, преимущественно монографиями. Разработаны контрольные вопросы к каждой теме, а в конце издания

помещен глоссарий по конституционному праву, что поможет лучшему осмыслению научных понятий и категорий курса.

Структура данного учебного курса обусловлена стандартом по направлению подготовки «Юриспруденция» и максимально приближена к специфике знаний студентов-юристов. При определении содержания конкретных тем курса учитывался реальный уровень подготовки студентов и то обстоятельство, что «Конституционное право РФ» преподается на младших курсах в вузе.

Материалы учебника прошли апробацию при преподавании государственно-правовых дисциплин в Саратовском государственном университете им. Н. Г. Чернышевского, Саратовской государственной юридической академии, Поволжской академии государственной службы им. П. А. Столыпина, а также ряде других высших учебных заведений Приволжского федерального округа.

Авторский коллектив надеется, что учебник, рассчитанный, прежде всего, на студентов-юристов, вызовет определенный интерес не только среди аспирантов, преподавателей, интересующихся конституционным развитием России, но и среди тех, кто обучается по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Правоохранительная деятельность», «Политология», «Международные отношения».

Творческое усвоение представленной проблематики будет способствовать преодолению правового нигилизма как среди граждан, так и среди государственных и муниципальных служащих, и в конечном счете развитию политической и юридической культуры в гражданском обществе и государстве.

Выражаем благодарность доктору юридических наук, доктору исторических наук, профессору, декану юридического факультета Пензенского государственного университета Виталию Владимировичу Гошуляку и доктору юридических наук, профессору кафедры конституционного права Российской академии правосудия Лидии Алексеевне Нудненко за рецензирование и помощь в подготовке данного издания к опубликованию.

При выполнении настоящей работы авторским коллективом использовались справочные информационно-право-

вые системы «КонсультантПлюс», «Кодекс», «Гарант», а также «Официальный интернет-портал правовой информации».

*Комкова Г. Н. — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации;
Колесников Е. В. — доктор юридических наук, профессор*

Принятые сокращения

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (в ред. Законов РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ)

Регламент Госдумы — Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятый постановлением Госдумы от 22.01.1998 № 2134-II ГД

абз. — абзац

г. — год, город

гл. — глава (-ы)

Госдума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

др. — другие

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

см. — смотри

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

Раздел I

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО
ПРАВА**



Глава 1

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

В результате изучения главы студент должен:

знать

- основные аспекты (значения) конституционного права;
- содержание предмета конституционного права как отрасли права;
- конституционно-правовые нормы и институты;
- специфику и характерные черты конституционных отношений и их субъектов;

уметь

- формулировать проблемы и перспективы развития ведущей отрасли права;
- анализировать и выделять круг субъектов конституционного права России;
- правильно понимать сущность и принципы отечественного конституционного законодательства;

владеть

- понятийным аппаратом по теме;
 - навыками работы с источниками конституционного законодательства, в том числе их объективной и критической оценки.
-

1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права

Понятие «**конституционное право**» имеет три смысла (аспекта): как отрасль права, как наука, как учебная дисциплина.

Конституционное право как отрасль права — это упорядоченная совокупность юридических норм, закрепляющих, охраняющих права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти, а также регулирующая некоторые смежные отношения.

Конституционное право как наука — система взаимосвязанных теоретических положений, идей, выводов по вопросам государственно-правового характера, связанных с предметом данной отрасли права.

Конституционное право как учебная дисциплина — это предмет преподавания, курс, основанный на достижениях науки. Его изучение является обязательным для студентов вузов, обучающихся по юридической и некоторым другим специальностям.

Все эти понятия взаимосвязаны друг с другом, поскольку опираются на общий источник — единую сферу базовых, исходных общественных отношений, имеющих существенное политическое и социальное значение.

Конституционное право как отрасль права в любом государстве является составной частью его национальной правовой системы, занимая в ней ведущее положение. Отличительная его особенность от других отраслей права, воздействующих на общественные связи в какой-либо одной области жизни, заключается в регулировании основ отношений, складывающихся во многих важнейших сферах жизнедеятельности общества и государства (политической, экономической, социальной и др.). Основа данной отрасли права — Конституция РФ, что предопределяет ее особое, ведущее место в правовой системе, в том числе среди отраслей права.

Предметом конституционного права России являются те отношения, которые регулируются его нормами:

- а) отношения между человеком и государством;
- б) основы конституционного строя;
- в) устройство государства;
- г) форма правления.

Для разграничения отраслей права немаловажное значение имеет *метод* правового регулирования, под которым понимается совокупность приемов и способов правового воздействия на соответствующие общественные отношения.

В конституционном праве эти методы разнообразны и зависят от характера предмета регулирования. К ним обычно относят два основных:

— императивный (метод властных предписаний, субординации, основанный на запретах, обязанностях, ответственности);

— диспозитивный (метод равноправия сторон, координации, в своей основе базирующийся на дозволениях).

В свою очередь, другие методы имеют следующие способы воздействия:

1) дозволение (применяется преимущественно к регулированию статуса человека и гражданина и определению компетенции государственных органов);

2) обязывание (касается организации власти, исполнения обязанностей, долга гражданина перед государством и обществом);

3) запрещение (относится к действиям, нарушающим права и свободы человека, посягающим на государственные, общественные интересы).

В целом конституционно-правовые методы и способы воздействия на социальные отношения основываются на властно-императивных началах, диспозитивный метод используется значительно реже. Существенной особенностью данных общественных отношений является часто встречающееся неравенство сторон — участников конституционного отношения, подразумевающее подчинение одной стороны другой. Например, возложение государством на гражданина конституционных и иных обязанностей.

1.2. Конституционно-правовые нормы и институты

Нормы конституционного права являются исходными для других отраслей права, представляя собой основу для их развития и конкретизации.

Конституционно-правовые нормы — это установленные или санкционированные государством общеобязательные правила поведения, регулирующие конституционные отношения. Наряду с тем, что этим предписаниям присущи общие признаки правовых норм, они обладают своей спецификой.

Указанные нормы регулируют наиболее широкие и существенные общественные отношения, оформляют правовые основы государственности. Важнейшее место среди них занимают нормы-принципы, реализация которых имеет опосредованный характер. Нормы-принципы установлены в положениях Конституции РФ (гл. 1), конкретизированы в законах и подзаконных актах (например, базовый прин-

ции разделения властей). Особенностью конституционного права является то, что не все его предписания способны порождать соответствующие отношения в силу наличия большого количества декларативных норм, которые реализуются не через конкретные правоотношения, как это обычно бывает, а путем их провозглашения (декларирования).

Нормы конституционного права классифицируют по различным основаниям.

В зависимости от функциональной роли они подразделяются на регулятивные и охранительные, от способа воздействия на субъекты права — на управомочивающие, обязывающие и запрещающие. Возможна их дифференциация по характеру регулируемых общественных отношений, месту в механизме правового регулирования — на материальные и процессуальные. По методу правового регулирования нормы подразделяют на императивные, диспозитивные, поощрительные и рекомендательные. В зависимости от времени действия данные предписания бывают постоянными и временными. По сфере (территории) применения конституционно-правовые нормы могут быть выделены, как действующие в границах всей Российской Федерации, ее субъектов и в пределах конкретного муниципального образования. Взяв за основу юридическую силу, эти общеобязательные предписания дифференцируют на нормы Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и др.

Нормы конституционного права объединяются в отраслевые институты.

Институт конституционного права — это совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих определенный вид общественных отношений в пределах ведущей отрасли права. Он объединяет в себе нормы, различные по юридической силе, территории действия и другим признакам. Эти нормы могут содержаться в законах, подзаконных актах, договорах (в некоторых случаях даже международных).

Исходя из непосредственного предмета (объекта) регулирования, количества норм, их юридической силы и назначения выделяют различные институты. Самое общее деление норм конституционного права на институты устанавливает Конституция РФ. Ее главы — это основа для подразделения фундаментальных норм на самостоятельные институты и тем самым важнейшая предпосылка и условие

существования системы российского конституционного права, которая включает следующие основные институты:

- основы конституционного строя;
- гражданство;
- основные права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- федеративное устройство;
- избирательное право и избирательная система;
- Президент РФ;
- законодательная (представительная) власть;
- исполнительная власть;
- государственная власть субъектов РФ;
- судебная власть и прокуратура;
- местное самоуправление;
- порядок внесения поправок и пересмотра конституционных норм.

Комплексные институты включают в себя подинституты. Например, такой комплексный институт, как основы правового статуса человека и гражданина, объединяет подинституты гражданства, личных, политических, социально-экономических прав, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в ее субъектах. Другим важнейшим институтом является народовластие, в который входят такие подинституты, как референдум, избирательное право, система народного представительства и др. Простые институты не включают в себя нормы смежных институтов конституционного права, подинститутов (например, институт главы государства, правительства и т.д.).

По мнению большинства исследователей, нормы, регулирующие местное самоуправление, образуют укрупненный институт (а некоторые даже считают его подотраслью конституционного права), но не образуют в настоящее время обособленной отрасли муниципального права.

Следует различать систему отрасли конституционного права, охватывающую всю совокупность определенных правовых норм и принципов, и систему Конституции РФ. Они приближены друг к другу, но не совпадают.

Нормы и институты ведущей отрасли права динамично развиваются. Однако само конституционное право, представляя целостную систему, не лишено некоторых внутренних противоречий и пробелов. В значительной мере это связано с трудностями и коллизиями современного переходного периода.

1.3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты

Будучи разновидностью правоотношений, **конституционные отношения** представляют собой значимые для общества отношения, направленные на осуществление государственной власти и суверенитета народа, а также на достижение свободы личности. Им присущ такой признак, как массовость. Конституционные отношения, целями которых выступают социально-экономические и политические ценности, составляют предмет регулирования отрасли конституционного права.

Конституционным отношениям свойственны как общие черты, присущие всем правоотношениям, так и специфические. Они имеют единую для всех правоотношений структуру: субъект, объект и содержание (субъективное право и юридическая обязанность), но отличаются своим объектом, субъектным составом и сложным характером юридических связей.

Всю систему конституционно-правовых отношений можно разбить на две большие группы.

В первую из них входят отношения, связанные с установлением основ гражданского общества, конституционного строя и правового статуса человека и гражданина. Они регулируются конституционным правом не в полном объеме, а только в своих основах, более детальная и конкретная их регламентация происходит в других отраслях права.

Вторую группу составляют общественные отношения, в которых находят конкретное воплощение права и свободы человека и гражданина, возникающие на основе института гражданства, отношения по организации и функционированию органов государственной власти. Отношения, складывающиеся в названной сфере, находят проявление в государственно-властной деятельности, поэтому они могут быть определены как властеотношения, т.е. отношения в связи с осуществлением власти. В отличие от первой группы данные отношения регулируются конституционным правом не в основных чертах, а в полном объеме.

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

К числу субъектов конституционного права относятся индивиды, организации, сообщества, которые участвуют в по-

литической, государственной деятельности. Таким образом, участниками конституционных отношений являются все те, на кого правовые нормы данной отрасли возлагают основные обязанности и предоставляют соответствующие права.

Конституция РФ значительно повлияла на содержание категории «субъект конституционного права», расширив и обновив перечень участников политически и социально значимых отношений. В настоящее время субъекты отрасли конституционного права подразделяются на *три большие группы*: физические лица, государственные образования и негосударственные объединения.

К *физическим лицам* относятся:

- 1) граждане Российской Федерации;
- 2) иностранные граждане;
- 3) лица с двойным гражданством (бипатриды);
- 4) лица без гражданства (апатриды);
- 5) участники избирательного процесса как лица со специальной правоспособностью.

Конституционная правоспособность физических лиц определяется нормами Конституции РФ, устанавливающими основные права и свободы (например, право участвовать в управлении делами государства).

Правоспособность российских граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства — неодинакова. Правовой и фактический статус граждан Российской Федерации шире и содержательнее, чем других категорий физических лиц (например, иностранцев).

Правоспособным является любой российский гражданин со дня своего рождения, однако его дееспособность в конституционном праве наступает позже. Так, российский гражданин с 21 года может стать (при наличии также других условий) депутатом Госдумы, депутатом представительного (законодательного) органа государственной власти республики, края, области; с 25 лет — мировым судьей, судьей арбитражного суда субъекта РФ, районного суда; достигнув возраста 40 лет — судьей Конституционного Суда РФ.

К *государственным образованиям* — субъектам конституционного права относятся:

- 1) государство в целом (Российская Федерация — Россия);
- 2) субъекты РФ — республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область;

3) органы государственной власти — как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Самостоятельное значение имеют депутаты представительных (законодательных) органов государственной власти как выбранные населением должностные лица, обладающие государственно-властными полномочиями.

Негосударственными объединениями являются:

1) многонациональный народ Российской Федерации как источник, носитель и обладатель государственной власти (ст. 3 Конституции РФ);

2) значимые общности людей, имеющие особые интересы — народы субъектов РФ, малочисленные коренные народы, население административно-территориальных единиц и муниципальных образований;

3) органы местного самоуправления;

4) ассоциации граждан — политические партии, общественные организации, общественно-политические движения;

5) группы граждан — собрания избирателей, сходы граждан и др.

В период избирательных кампаний велика роль политических партий как активных участников конституционных и политических отношений, призванных формировать и выражать волю граждан Российской Федерации, участвовать в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах (ст. 3 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»).

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте понятие конституционного права.
2. Что собой представляет российское конституционное право как отрасль права?
3. Каков предмет конституционного права?
4. Что собой представляют конституционно-правовые отношения?
5. Что такое конституционно-правовая норма?
6. Назовите основные субъекты конституционного права.

Глава 2

СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

В результате изучения главы студент должен:

знать

- признаки, особенности и систему источников конституционного права;
- территориальные и временные пределы их действия;
- особенности конституционного права как отраслевой юридической науки, круг ее источников;
- тенденции развития конституционного права;

уметь

- отличать действующие источники конституционного права от недействующих (памятники права);
- классифицировать внешние формы выражения конституционно-правовых норм и выделять среди них нетрадиционные (государственно-правовой обычай, судебно-правовые акты);

владеть

- понятийным аппаратом по теме;
 - навыками конституционно-правового исследования и соответствующими познаниями для правильного понимания и толкования основных норм и принципов.
-

2.1. Источники конституционного права

Сложность и многообразие норм ведущей отрасли права обуславливает значительное разнообразие источников конституционного права. Под **источником конституционного права** обычно понимается форма бытия общих правил поведения (внешняя форма их выражения), регулирующая отношения конституционного характера.

Источники конституционного права, различаясь по форме, наименованию, происхождению и юридической силе, образуют систему. В нее входят Конституция РФ, законы, другие нормативные правовые акты, нормативные догово-

ры (международные и внутрифедеральные). Они выполняют функцию (и являются таковыми) своеобразного «резервуара», «хранилища» правовых предписаний. Признание нормативного акта источником конституционного права влечет за собой важные юридические последствия.

Источниками права являются только действующие в настоящий период времени правовые акты. Все они прямо связаны с предметом ведущей отрасли права.

Система источников конституционного права характеризуется:

- множественностью форм выражения правовых норм;
- иерархической соподчиненностью;
- изменением соотношения внутригосударственного и международного права;
- приоритетом закона;
- появлением, начиная с 90-х гг. XX в., судебного прецедента;
- стабильностью по отношению к источникам других отраслей права.

Среди источников права уникальное место занимает Конституция РФ, обладающая наивысшей (максимальной) юридической силой и являющаяся основой правовой и политической системы.

Актом конституционного характера является и государственная декларация, которая чаще всего используется при провозглашении государственного суверенитета и независимости (например, Декларация о государственном суверенитете РСФСР, принятая на I Съезде народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г.).

Видное место в массиве источников ведущей отрасли права занимают законы. *Закон* — это нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий высшей юридической силой и регулирующий социально значимые, типичные и устойчивые общественные отношения. Сам правотворческий орган выделяет его из всей массы других нормативных правовых и иных актов. Закон выступает юридической базой деятельности государственных органов, должностных лиц, местного самоуправления, граждан, их объединений. Различают законы: федеральные конституционные, о поправке к Конституции РФ, обычные федеральные, законы субъектов РФ.

Особое место в системе источников российского права имеют федеральные конституционные законы. Они облада-