



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев,
С. В. Масленникова**

Конституционное право Российской Федерации

Под общей редакцией **В. А. Виноградова**

А К А Д Е М И Ч Е С К И Й К У Р С

УМО

рекомендует

Учебник

3-е издание

БАКАЛАВР

Юрайт
ИЗДАТЕЛЬСТВО
biblio-online.ru

Авторы:

Виноградов Вадим Александрович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации;

Мазаев Владимир Дмитриевич — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Масленникова Светлана Викторовна — доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Рецензенты:

Боданова Н. А. — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова;

Лафитский В. И. — доктор юридических наук, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по научной работе.

Виноградов, В. А.

Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев, С. В. Масленникова ; под общ. ред. В. А. Виноградова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 692 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-3498-4

В третьем издании учебника вопросы современного конституционного права России раскрыты с учетом новейших положений науки и последних изменений Конституции РФ и законодательства России. Авторами представлены основы теории, базовые понятия и институты конституционного права России. Оригинальная методика выделения примеров, судебной практики, точек зрения, зарубежного опыта в виде отдельных рубрик, с одной стороны, делает учебник более доступным для восприятия и наглядным, с другой — позволяет пользователю дифференцированно подходить к объему изучаемого материала.

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения и ориентирован на применение при преподавании таких дисциплин, как конституционное право и конституционное право России.

Издание адресовано студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов и факультетов, а также может быть интересно политологам, экономистам, специалистам в сфере государственного и муниципального управления.

УДК 342.4
ББК 67.400я73

Издание подготовлено при информационной поддержке
справочной системы «КонсультантПлюс»

© Виноградов В. А., Мазаев В. Д.,
Масленникова С. В., 2011

© Виноградов В. А., Мазаев В. Д.,
Масленникова С. В., 2014,

с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2014

Оглавление

Принятые сокращения.....	10
Глава 1. Конституционное право: отрасль права, наука и учебная дисциплина. Источники конституционного права.....	11
1.1. Конституционное право как отрасль права: предмет и метод.....	12
1.2. Конституционно-правовые нормы: классификация, особенности содержания и структуры.....	29
1.3. Конституционно-правовые отношения.....	36
1.4. Место и роль конституционного права в системе права Российской Федерации.....	40
1.5. Конституционное право как наука и как учебная дисциплина. Понятие и предмет науки конституционного права.....	42
1.6. Источники конституционного права Российской Федерации.....	45
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>59</i>
<i>Литература.....</i>	<i>60</i>
Глава 2. Основы учения о конституции. Конституция Российской Федерации	62
2.1. Конституция: понятие, характерные признаки, исторические предпосылки, виды.....	63
2.2. Краткий обзор конституционного развития России.....	74
2.3. Конституция Российской Федерации: сущность и функции, юридические свойства и структура.....	95
2.4. Конституция Российской Федерации в системе российского права.....	109
2.5. Действие и реализация Конституции Российской Федерации.....	111
2.6. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и внесения в нее поправок и изменений.....	118
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>123</i>
<i>Литература.....</i>	<i>124</i>

5.6. Характерные тенденции развития конституционных основ экономической системы	251
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	258
<i>Литература</i>	259
Глава 6. Конституция и личность в России	260
6.1. Понятие и элементы конституционного статуса личности. Основные концепции и международно-правовые стандарты прав и свобод человека и гражданина	261
6.2. Концепция прав и свобод человека и гражданина, закрепленная в Конституции Российской Федерации	271
6.3. Принципы основ правового положения личности	273
6.4. Гражданство Российской Федерации и основные принципы, основания приобретения и утраты	281
6.5. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства	291
6.6. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев. Политическое убежище. Правовой статус коренных малочисленных народов	295
6.7. Понятие и система конституционных прав и свобод. Конституционные обязанности	301
6.8. Гарантии и защита конституционных прав и свобод	310
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	319
<i>Литература</i>	321
Глава 7. Формы государственного устройства. Федеративное устройство России	323
7.1. Понятие и формы государственно-территориального устройства	324
7.2. Принципы современной модели федеративного устройства России. Соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации	327
7.3. Конституционно-правовой статус России как федеративного государства	334
7.4. Состав Российской Федерации. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации	338
7.5. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Взаимное влияние Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, их участие в делах друг друга	351
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	364
<i>Литература</i>	364

Глава 3. Конституционализм. Конституционный строй и его принципы	126
3.1. Конституционализм и конституционный строй: Понятие и соотношение	127
3.2. Основные принципы конституционного строя Российской Федерации	134
3.3. Конституционно-правовые основы политических, экономических, социальных и духовно-культурных общественных отношений в Российской Федерации	144
3.4. Конституционно-правовые основы развития гражданского общества: основные институты	149
3.5. Типология российской демократии: непосредственная и представительная демократия, общественное участие, демократия соучастия, консультативная и коммуникативная демократия	156
3.6. Конституционно-правовые основы политической конкуренции. Гарантии политической оппозиции	168
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	177
<i>Литература</i>	178
Глава 4. Конституционно-правовая ответственность	179
4.1. Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности, ее место в системе институтов конституционного права	180
4.2. Основания конституционно-правовой ответственности	185
4.3. Субъекты конституционно-правовой ответственности	199
4.4. Конституционно-правовые санкции	202
4.5. Процедуры осуществления конституционно-правовой ответственности. Конституционно-правовые иммунитеты	213
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	221
<i>Литература</i>	221
Глава 5. Конституция и экономическая система	223
5.1. Конституционное регулирование экономики — необходимое условие успешного развития современного общества	224
5.2. Понятие и содержание конституционных основ экономической системы	227
5.3. Конституция и собственность. Формы собственности	230
5.4. Конституционно-правовые институты и принципы регулирования экономических отношений	235
5.5. Основные этапы эволюции конституционных основ экономической системы	249

Глава 8. Избирательное право и избирательные системы. Российский избирательный процесс	366
8.1. Народное представительство и выборы	367
8.2. Понятие избирательного права и избирательной системы	370
8.3. Принципы избирательного права Российской Федерации	379
8.4. Понятие и этапы избирательного процесса в Российской Федерации	385
8.5. Особенности проведения федеральных выборов	400
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	405
<i>Литература</i>	406
Глава 9. Институт главы государства. Президент Российской Федерации	407
9.1. Политико-правовая природа и разновидности статуса главы государства	408
Становление института президентства в России	408
9.2. Порядок выборов и вступления в должность Президента Российской Федерации	411
Символы президентской власти	411
9.3. Место и роль главы государства в системе государственных органов. Полномочия Президента Российской Федерации	420
9.4. Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации	434
9.5. Акты Президента Российской Федерации. Конституционно-правовой статус Администрации Президента Российской Федерации	439
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	445
<i>Литература</i>	446
Глава 10. Законодательная власть. Федеральное Собрание	447
10.1. Понятие парламентаризма. Политико-правовая природа и функции парламента в современных государствах	448
10.2. Место и роль парламента Российской Федерации в системе государственных органов. Конституционные основы статуса и взаимодействия палат Федерального Собрания	452
10.3. Парламентский контроль и его основные виды	461
10.4. Внутреннее устройство Совета Федерации и Государственной Думы, порядок их работы	471
10.5. Конституционно-правовые статусы члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы	478
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	486
<i>Литература</i>	487

Глава 11. Правотворчество. Федеральный законодательный процесс в России	488
11.1. Понятие правотворчества и особенности законодательного процесса в Российской Федерации	489
11.2. Основные стадии федерального законодательного процесса	494
11.3. Взаимодействие Президента Российской Федерации и Федерального Собрания в федеральном законодательном процессе	505
11.4. Влияние федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на федеральный законодательный процесс	508
11.5. Лоббизм как конституционно-правовая категория и объективное явление общественной практики	516
11.6. Особенности принятия отдельных законов	523
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	529
<i>Литература</i>	530
Глава 12. Исполнительная власть. Правительство Российской Федерации	531
12.1. Конституционные основы деятельности правительства и иных органов исполнительной власти	532
12.2. Место и роль Правительства Российской Федерации в системе государственной власти	538
12.3. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации	542
12.4. Полномочия Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации	549
12.5. Взаимоотношения Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием	555
12.6. Ответственность Правительства Российской Федерации. Отставка Правительства Российской Федерации	557
12.7. Система и структура федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации	560
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	564
<i>Литература</i>	565
Глава 13. Судебная власть. Судебная система Российской Федерации. Конституционная юстиция	567
13.1. Понятие и функции судебной власти. Социально-правовая природа суда в государстве	568
13.2. Конституционно-правовые принципы осуществления судебной власти	573

13.3. Судебная система Российской Федерации. Конституционно-правовой статус судей в Российской Федерации	581
13.4. Место и роль Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов власти, порядок его формирования и компетенция.....	588
13.5. Основные стадии конституционного судопроизводства. Понятие, юридическая сила и значение решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.....	591
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	599
<i>Литература</i>	600
Глава 14. Организация государственной власти автономных территориальных единиц. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации	601
14.1. Конституционные основы организации и деятельности государственных органов субъектов федераций. Конституционные принципы организации и деятельности органов субъектов Российской Федерации	602
14.2. Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	611
14.3. Система исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации	622
14.4. Основные формы взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	641
14.5. Порядок и организация деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.....	645
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	649
<i>Литература</i>	650
Глава 15. Конституционные основы местного самоуправления и управления	652
15.1. Конституционная природа местного самоуправления. Разделение сфер деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в России.....	653
15.2. Территориальная организация местного самоуправления в России.....	659
15.3. Экономическая основа местного самоуправления в России.....	666
15.4. Формы осуществления власти населением и участия граждан в управлении делами на местах. Система органов местного самоуправления в России.....	670
15.5. Основные правовые формы взаимоотношений государственных органов и органов местного самоуправления	682
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	691
<i>Литература</i>	691

владеет

- риторикой обоснования значимости выборов в современном государстве;
- материалами судебной практики по проблемам избирательного права и избирательного процесса в России.

Глава 8 ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ. РОССИЙСКИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- понятия избирательного права, избирательной системы и избирательного процесса;
- теоретические подходы к обоснованию выбора конкретной избирательной системы в современном государстве;
- закономерности развития законодательства об избирательном процессе;
- содержательное наполнение принципов избирательного права в России;

уметь

- обосновывать связь между народным представительством как необходимым институтом любого демократического государства и выборами;
- охарактеризовать стадии избирательного процесса;
- обосновать важность соблюдения политической конкуренции в ходе выборов в России;
- выделять субъектов и участников избирательного права и избирательного процесса в России;
- правильно применять конституционно-правовые нормы для разрешения дела, связанных с организацией и проведением федеральных, региональных и муниципальных выборов;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам предвыборной агитации и финансирования выборов;
- толковать и применять Конституцию РФ, законы и другие нормативные правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения выборов в России;

8.1. Народное представительство и выборы

Народное представительство — идея, получившая развитие в трудах отечественных и зарубежных государствоведов преимущественно в XIX в., и воплотившаяся практически в определении статуса парламента как представительного и законодательного органа, призванного контролировать исполнительную власть. В постсоветский период к народному представительству стали причислять и выборных должностных лиц (президента, в частности). Развитие народного представительства опиралось на существующие в прошлые века условия общественного и государственного развития: борьба сословий за участие в управлении делами государства (прежде всего через парламент), становление партий и реалии партийного строительства, поиска места парламента в системе власти. В советский период идея народного представительства преломилась в принципе демократического централизма, полновластия советов, монополизма одной партии.

Народное представительство — осуществление власти гражданами через демократически избранных представителей.

Народное представительство наиболее ярко воплощается в формах организации и деятельности Государственной Думы и иных представительных учреждений, которые работают на коллегиальной основе. Избранные в Государственную Думу и иные представительные учреждения народные представители проводят в решениях этих органов различные интересы избирателей. Демократическое избрание Президента, глав субъектов РФ и глав муниципальных образований также позволяет отнести их к органам народного представительства. Органы народного представительства получают полномочия в результате выборов, что предполагает особую связь этих органов с избирателями и правомочия принимать решения от имени и в интересах граждан.

Народное представительство означает также непрерывную связь представителей и избирателей, выражающуюся в различных формах взаимодействия, контроля, влияния и ответственности.



Точка зрения

Конституционно-правовая природа народного представительства заключается в том, что оно, *во-первых*, служит цели реализации суверенитета народа; *во-вторых*, опирается преимущественно на выборный способ формирования соответствующих органов; *в-третьих*, предполагает совершенный механизм конституционно-правового регулирования функционирования и ответственности представительных учреждений, в результате чего обеспечивается достаточная зависимость их деятельности от потребностей и интересов граждан¹.

В настоящее время понятие народного представительства переживает трансформацию. На изменение сути народного представительства влияют рационализация и технологизация парламентской и партийной деятельности, а также смещение акцентов в системе принятия решений от власти законодательной к власти исполнительной. Парламент уже не является учреждением, осуществляющим исключительный контроль над исполнительными органами. Этот вывод вытекает не только из законодательства и политической конъюнктуры, сложившейся в России. Во многих странах происходит общая трансформация связей контактеров в системе управления обществом и государством (например, европейских). Конституционные модели разделения властей предусматривают полномочия органов различных ветвей власти по взаимному и равноправному контролю. Все органы, так или иначе, ориентированы на народное представительство, которое предполагает выявление и учет интересов граждан в их деятельности. Поэтому сегодня народное представительство нельзя связывать только с парламентом и с депутатами. Исполнительная власть сама активно создает институты для выявления разнообразных интересов: общественные советы, привлечение независимых экспертов, публичные консультации.

Основное предназначение народного представительства в настоящее время может заключаться в создании различных площадок на уровне парламента, правительства, органов исполнительной власти, где сходятся «частные» мнения,

¹ См.: Астафьев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования : дис. докт. юрид. наук. М., 2006. С. 46.

экспертные оценки, получившие представительство в ходе выборов, лоббизма или по иным формальным основаниям. Отношения народного представительства утратили смысл «народных» в аспекте традиционного народовластия. Важно обеспечить и представительство интересов коммерческого и некоммерческого сектора в деятельности органов власти, представительство государственных интересов в бизнес-среде и секторе некоммерческих неправительственных организаций. Актуальными стали различные модели представительства: представительство депутатов своих избирателей, представительство политическими партиями электората, представительство объединений (коллективов) граждан, заявляющих власти «укрупненные» позиции избирателей, в том числе и в ходе публичных мероприятий, представительство лоббистами интересов своих клиентов (прежде всего коммерческих и некоммерческих организаций) в деятельности органов публичной власти.



Точка зрения

Публичное представительство — урегулированный нормами конституционного права способ формирования воли народа, иных коллективных субъектов посредством признания формируемого и действующего публичного органа (представительного органа) органом собственной и правовой воли народа, иного коллективного субъекта¹.

Предназначение выборов. Через выборы воля граждан формализуется и делегируется народным представителям, которые получают мандат на занятие соответствующих должностей в органах публичной власти. Выборы являются важнейшим и приоритетным способом формирования органов в государствах с республиканской формой правления. Реальные выборы — это наиболее цивилизованный способ обеспечения участия граждан в делах государства, определения конституционности передачи власти, смены общественного строя.

Демократический порядок формирования органов власти является существенной гарантией обеспечения эффективности народного представительства. Выборы способствуют надлежащему качеству представительности (репрезентативности) парламента. Качество представительности парламента зависит от ряда факторов:

¹ См.: Филиппова Н. А. Представительство субъектов Российской Федерации: Доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования : автореф. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 13.

- 1) применяемой системы определения результатов выборов и подсчета голосов избирателей;
- 2) величины избирательного барьера и порога явки населения на выборы для признания выборов состоявшимися;
- 3) объема установленных требований к общественно-политическим структурам, наделяемых возможностью выдвигать кандидатов в депутаты;
- 4) обеспечения равных условий ведения предвыборной агитации без «грязных» избирательных технологий всем претендентам на выборные посты.

В Российской Федерации на основе демократических выборов формируются органы *трех уровней власти*. На *федеральном уровне* граждане избирают Президента РФ и Государственную Думу. На *уровне власти субъектов РФ* выборными являются главы субъектов РФ и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. На *уровне местного самоуправления* население избирает глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Вместе с тем роль выборов в развитии демократического государства не стоит абсолютизировать. Обеспечение их качества в большей мере зависит от наличия политической конкуренции и гарантий политической оппозиции.

8.2. Понятие избирательного права и избирательной системы

Избирательное право следует понимать в двух значениях.

Избирательное право — система правовых норм, регулирующих подготовку и проведение выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Избирательное право как система правовых норм регулирует порядок реализации и гарантирования прав и обязанностей субъектов избирательного процесса, принципы и механизмы осуществления всех избирательных действий, начиная с назначения дня голосования и заканчивая определением и обнародованием результатов выборов. К избирательному праву можно отнести принципы и порядок подготовки и проведения референдума, а также осуществления отъезда избирателями выборных должностных лиц.

Избирательное право — субъективные конституционные права граждан: право избирать соответствующих должностных лиц и право быть избранными, т.е. самим избираться на выборные должности.

Субъективные конституционные избирательные права называют также *активным (право избирать)* и *пассивным (право быть избранным)* избирательными правами.

Субъективные избирательные права являются сложными по содержанию. Они включают в себя целый ряд правомочий граждан, участвующих в выборах:

- право на информацию о кандидатах, решениях и действиях (бездействия) уполномоченных органов и объединений граждан;
- право выдвигать кандидатов на выборные должности;
- право на ведение предвыборной агитации;
- право на получение статуса наблюдателя, доверенного лица и другие возможности.

Выборы являются одним из средств легитимации власти.



Точка зрения

Основной легитимации является убеждение большинства членов гражданского общества в правомочности полномочий данного состава парламента, отдельных депутатов его составляющих. Первым условием легитимации является соблюдение требований, установленных действующим избирательным законодательством. Второе условие состоит в рациональном влиянии на депутатов и парламент народа (населения) посредством определенных механизмов и каналов. Третье условие легитимации заключается в наличии у депутатов и парламента авторитета в гражданском обществе. Четвертым условием является соблюдение временных рамок полномочий институтов представительной демократии. Пятое условие — соблюдение депутатами и парламентом обязательства действовать в рамках закона, их ответственности перед народом (населением) при условии соответствия официальным нормам реальной политической жизни¹.

Избирательное право регулирует избирательную систему.

Избирательная система (в широком смысле) — совокупность общественных отношений, складывающихся в связи с подготовкой и проведением выборов.

Избирательная система (в узком смысле) — порядок подготовки и проведения выборов, характеризующийся особым способом определения их результатов.

¹ См.: Нурдико Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 30–32.

5. Опишите процедуру вступления в должность Президента РФ. Каковы символы президентской власти?
6. Охарактеризуйте место и роль главы государства в системе государственных органов.
7. Назовите полномочия Президента РФ.
8. Каковы основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ?
9. Какие акты принимает Президент РФ? Охарактеризуйте их место в системе российского права.
10. Охарактеризуйте конституционно-правовой статус Администрации Президента РФ.

Литература

1. *Авакьян, С. А.* Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса / С. А. Авакьян // *Вестник Моск. ун-та.* — Сер. 11. Право. — М., 1998. — № 1.
2. *Авакьян, С. А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С. А. Авакьян // *Конституционное и муниципальное право.* — М., 2007. — № 8.
3. *Виноградов, В. А.* Ответственность в механизме охраны конституционного строя / В. А. Виноградов. — М., 2005.
4. *Дегтев, Г. В.* Конституционно-правовой статус Президентом Российской Федерации и США / Г. В. Дегтев. — М., 2003.
5. *Краснов, М. А.* Персоналистский режим в России: Опыт институционального анализа / М. А. Краснов. — М., 2006.
6. *Кутафин, О. Е.* Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации / О. Е. Кутафин. — М., 2004.
7. *Лучин, В. О.* Президент — гарант Конституции / В. О. Лучин, А. В. Мазуров // *Право и политика.* — М., 2000. — № 3.
8. *Мохов, А. А.* Имеет ли глава государства право на медицинскую тайну? / А. А. Мохов, О. В. Богославская, Е. П. Ткач // *Медицинское право.* — 2007. — № 2.
9. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М.: Норма, 2005.
10. *Чиркин, В. Е.* Глава государства: Сравнительно-правовое исследование / В. Е. Чиркин. — М., 2010.
11. *Холмс, С.* Сверхпрезидентство и его проблемы // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение* / С. Холмс. — 1993. — № 4 (5).

Глава 10 ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- природу и сущность законодательной власти;
- теоретические подходы к определению парламента;
- чем парламент отличается от иных видов представительных учреждений;
- природу и сущность депутатского мандата;

уметь

- обосновывать устройство парламента;
 - выделять статусные отличия одной палаты российского парламента от другой;
 - раскрыть возможности Федерального Собрания влиять на другие органы власти;
 - анализировать конкретные формы парламентского контроля;
 - различать парламентский контроль и формы деятельности конкретного депутата;
 - давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам связанности партийного строительства и содержанием работы парламента;
 - толковать и применять Конституцию РФ, законы и другие нормативные правовые акты, регулирующие статус Федерального Собрания и его палат;
- владеть**
- понятием аппаратом в области парламентской деятельности, в том числе понятиями депутатского иммунитета и депутатского индемнитета;
 - проблематикой формирования Совета Федерации.

10.1. Понятие парламентаризма. Политико-правовая природа и функции парламента в современных государствах

Понятие «парламентаризм» можно рассматривать в трех аспектах.

Во-первых, под **парламентаризмом** понимаем исторический процесс оформления народного представительства в парламенское учреждение, становления парламента как ведущего органа в системе государственной власти.

Во-вторых, **парламентаризм** представляет совокупность идей, взглядов, учений о роли и месте парламента в системе государственной власти, о непреложной ценности представительного правления для любого демократического государства, о приоритетности полномочий парламента в сфере принятия законов.

В-третьих, под **парламентаризмом** понимается такая система управления государством, при которой парламента является основным органом в системе государственной власти, законодательная и исполнительная деятельность органов власти четко специализируется, парламентарии осуществляют свои полномочия на профессиональных началах.

Значимость парламента в общественно-политической системе заключается в следующем. Парламент представляет своеобразный «канал связи» между гражданами и исполнительными органами власти, так называемый общественный форум, на котором публично и гласно обсуждаются важные вопросы государственной и общественной жизни. Члены парламента — это народные представители, избираемые демократическим путем и призванные формулировать волю граждан и выражать их интересы в принимаемых законах и иных решениях, а также доводить мнение избирателей до иных публично-властных структур.



Точка зрения

Парламентаризм, по мнению П. А. Астафичева, понятие более узкое, чем народное представительство, поскольку, во-первых, он немалым в отсутствие демократического конституционного строя, во-вторых, он характеризует лишь систему государственной власти и не распространяется на уровень местного самоуправления, в-третьих, понятие парламентаризма не охватывает деятельности выборных должностных лиц, осуществляющих функцию народного представительства. «Парламентаризм — это концепция «квалифицированного» народного представительства, ограниченного уровнем государственной власти и выражаемого посредством деятельности коллегияльных представительных органов, состоящих из депутатов»¹.

¹ Астафичев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 102.

Парламентским учреждением Российской Федерации является Федеральное Собрание.

Любому парламенту присущи три основных признака.

1. **Парламент занимает определенное место в системе органов государственной власти.** В соответствии с моделью разделения властей Федеральное Собрание наделено присущими только ему функциями и полномочиями и не вправе вступать в компетенцию Президента РФ, Правительства РФ и судебных инстанций. В Конституции РФ устанавливается система сдержек и противовесов. Система сдержек и противовесов выражается: в формах влияния органов власти друг на друга; механизмах совместного участия в осуществлении государственной власти; процедурах разрешения возникающих между соответствующими учреждениями споров. Конкретно речь идет: о вето Президента РФ на законопроект, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации; об участии Государственной Думы в назначении Председателя Правительства РФ; о роспуске Государственной Думы; об отрешении от должности Президента РФ.

2. **Парламент отличается профессионализмом и постоянный характер работы парламентариев.** Это означает, что народные представители на период осуществления своих полномочий в парламенте освобождаются от служебной, производственной и иной деятельности, которую они осуществляли до своего избрания. Парламентарии Федерального Собрания не могут:

- 1) состоять на выборных должностях;
- 2) находиться на государственной или муниципальной, военной, правоохранительной или иной службе;
- 3) являться членом органа управления хозяйственного общества или другой коммерческой организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации;
- 4) заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, финансирование которых не осуществляется из международных и иностранных источников.

Народные представители должны осуществлять постоянную работу в парламенте. Недопустимо парламентариям заниматься определенной деятельностью не только профессионализмом и постоянную работу парламента, но и реализацию разграничения функций органов власти. В частности, если бы



Исторический экскурс

В период советской власти устанавливался императивный депутатский мандат. Суть его заключалась в обязанности народного представителя при осуществлении полномочий следовать воле избирателей и нести перед ними ответственность за свою деятельность. Депутат должен был выполнять наказы избирателей, периодически отчитываться перед населением и мог быть отозван избирателями за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих полномочий.

В настоящее время такие элементы императивного мандата, как наказы, отчеты, отзывы, как правило, встречаются не в совокупности, а по отдельности в нормативных правовых актах, определяющих взаимоотношения граждан и депутатов на уровне власти субъектов РФ и местного самоуправления.



Точка зрения

В советской литературе в качестве критериев, характерных для представительных органов признавались выборность и свободное избрание представляемыми своих представителей как основа политико-правовой зависимости последних от избирателей. Критерием представительного органа выступало требование коллегальности как необходимого средства для отражения разнообразия представляемых интересов, их сопоставления и согласования. В число критериев включалась также функциональная характеристика органа народного представительства: представительное учреждение обязательно должно быть органом общей компетенции, иначе невозможно обеспечить через него выражение и удовлетворение широкого спектра разнообразных общественных интересов¹.

Основными функциями (направлениями деятельности) парламента являются *представительная, законодательная и контрольная функции*.

Представительная функция заключается в том, что парламентарии призваны отражать интересы граждан в законах и иных решениях. Через своих представителей граждане могут участвовать в управлении делами государства. Палаты Федерального Собрания выражают разные стороны народного представительства. Совет Федерации представляет интересы субъектов РФ — населения, проживающего на соответствующей территории и (или) органов, осуществляющих избрание (назначение) конкретного парламентария. Государственная Дума является прямым представительством избирателей, определивших путем непосредственного волеизъявления ее состав.

¹ Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы : учеб. пособие. М. : Норма, 2008. С. 69.

депутат одновременно был федеральным министром, то нарушалось бы разделение власти на законодательную и исполнительную.

Федеральное Собрание работает в режиме сессионных заседаний. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации созываются на весеннюю сессию, которая обычно проходит с января по июль и осеннюю сессию, которая, как правило, проходит с сентября по декабрь. Во время сессий проводятся заседания палат, их комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа с избирателями в субъектах РФ. По окончании сессий парламентарии уходят на парламентские каникулы. Таким образом, Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.



Исторический экскурс

В период советской власти народные представители тоже созывались на сессии Верховного Совета РСФСР, но такие сессии проходили обычно не более двух раз в год и длились всего несколько дней. В период между сессиями полномочия Верховного Совета РСФСР осуществлял избираемый им орган — Президиум Верховного Совета РСФСР, а народные представители разбегались по своим округам и продолжали осуществлять свою основную работу на службе, производстве, в иных сферах деятельности.

Представительный орган власти, работающий в таком режиме, не является профессиональным и постоянно действующим органом таким, каким является классический парламента.

3. Депутаты (члены) парламента имеют свободный депутатский мандат. Это означает, например, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы в своей деятельности прямо не связаны волей избирателей. При осуществлении полномочий они руководствуются законом и своими представлениями о порядке управления государством. Парламентарии не могут быть отозваны гражданами, например, за невыполнение или ненадлежащее выполнение полномочий народного представителя, за нарушение законодательства.

Конституционная ответственность члена Совета Федерации проявляется в возможности органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих его избрание (назначение), по представлению Председателя Совета Федерации прекратить полномочия такого парламентария в порядке, в котором осуществлялось избрание (назначение). Конституционная ответственность депутата Государственной Думы может наступить в том случае, если граждане не изберут члена этой палаты на новый срок полномочий.

В силу своей представительной природы парламент выполняет *законодательную функцию*, которая заключается в разработке и принятии законов государства. Именно качество представительности предопределяет закрепление законодательных полномочий за коллегиальным органом, который в отличие от остальных публично-властных учреждений наиболее близок к источнику народного суверенитета.

Важной функцией парламента является *контрольная функция*. Она состоит в активном влиянии парламента на процессы управления обществом и государством. В силу своей представительной природы именно парламент осуществляет контроль над бюджетным процессом и деятельностью исполнительных органов власти. Он может также в установленных формах влиять на иные публично-властные структуры и привлекать к ответственности конкретных должностных лиц.



Точка зрения

По мнению С. А. Авакьяна, можно говорить о целом спектре функций Федерального Собрания. Во-первых, оно объединяет народ и представляет его интересы. Во-вторых, парламент России осуществляет законодательную функцию. В-третьих, Федеральное Собрание и его палаты в той или иной мере принимают участие в верховном руководстве делами государства, влияют на формирование и осуществление внутренней и внешней политики. В-четвертых, палаты призваны формировать либо участвовать в формировании ряда государственных органов. В-пятых, Федеральное Собрание осуществляет функцию парламентского контроля. В-шестых, парламент может в определенных рамках и формах выполнять задачи объединения, содействия и организационно-методической помощи в отношении нижестоящих представительных органов, разумеется, не посягая на их самостоятельность¹.

10.2. Место и роль парламента Российской Федерации в системе государственных органов. Конституционные основы статуса и взаимодействия палат Федерального Собрания

Государственная Дума избирается путем демократических выборов. Состав Государственной Думы замещается по пропорциональной избирательной системе².

¹ Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 31—32.

² Подробнее об этом см. гл. 8 данного учебника.

В Конституции РФ устанавливается, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Формирование Совета Федерации. Оно осуществляется органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти Российской Федерации нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок полномочий указанного органа государственной власти субъекта РФ.



Зарубежный опыт

Места в «верхних» палатах парламента замещаются путем прямых выборов в США, Бразилии, Италии, Польше, Чехии, Румынии. При формировании второй палаты сочетаются прямые и непрямые выборы в Испании и Бельгии. Имеет место делегирование парламентариев от органов государственной власти субъектов федерации (ФРГ), представительство духовенства по должности (Великобритания). Члены «верхних» палат парламента назначаются решениями представительных учреждений низшего территориального уровня, например, в Австрии и Казахстане. Члены «верхних» палат назначаются главой государства в Италии, Малайзии и других государствах.

Кандидатом для назначения полномочиями членом Совета Федерации может быть гражданин России, достигший возраста 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта РФ в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для назначения полномочиями члена Совета Федерации.



Исторический экскурс

Для членов Совета Федерации в 2007 г. был введен ценз оседлости. Кандидат на этот пост должен был проживать не менее 10 лет в совокупности на территории субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение). Исключение составляли члены Совета Федерации, избранные до установления ценза оседлости, и вновь переизбранные (переназначенные) в состав этой палаты, военнослужащие, прокуроры, сотрудники органов внутренних дел и другие категории

владеет

- понятийным аппаратом в области законодательного процесса в Российской Федерации;
- актуальной проблематикой по вопросам правотворчества как процесса создания нормативных правовых актов.

Глава 11 ПРАВОТВОРЧЕСТВО. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИИ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- природу и сущность правотворчества как процесса создания нормативных правовых актов;
- теоретические подходы к определению законодательного процесса;
- особенности подготовки и принятия отдельных видов законов в России;
- стадии федерального законодательного процесса;

уметь

- анализировать деятельность внутренних органов парламента, участвующих в законодательном процессе;
- раскрывать компетенцию всех органов, участвующих в законодательном процессе;
- давать понятие лоббизма и характеризовать правовую сущность лоббистской деятельности;
- описывать значение комитетов палат, рабочих групп, создаваемых для подготовки законопроектов, а также экспертных советов при внутренних органах парламента;
- осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов по вопросу участия субъектов гражданского общества в федеральном законодательном процессе;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации в связи с документооборотом в ходе законодательного процесса; правильно составлять и оформлять законодательную инициативу;
- толковать и применять Конституцию РФ, законы и другие нормативные правовые акты, регулирующие федеральный законодательный процесс;

11.1. Понятие правотворчества и особенности законодательного процесса в Российской Федерации

В процессе правотворчества разрабатываются, обсуждаются, принимаются и вступают в силу нормативные правовые акты, а также они отменяются, в них вносятся изменения и дополнения. Правотворчество (буквально «творение права») осуществляется не только в парламенте, но и в органах исполнительной власти.

Правотворчество — деятельность юридического и иного характера, направленная на уяснение потребности в действии того или иного правового акта, его разработку, обоснование и принятие по определенным процедурам с учетом установления выгод и издержек для государства и общества в связи со вступлением в силу правового акта.

Правотворческий процесс — родовое понятие по отношению к законодательному процессу. Он осуществляется парламентом, Президентом РФ, Правительством РФ, министерствами, службами, агентствами. Результатом правотворчества является как закон, так и подзаконный акт (указ, постановление, распоряжение и др.). Помимо органов публичной власти правотворчество осуществляется гражданами, например на референдуме, а также коммерческими организациями, их союзами и ассоциациями, саморегулируемыми организациями.

О ведомственном нормотворчестве чаще всего говорят применительно к деятельности органов исполнительной власти. Корпоративное право создается органами управления организаций.



Точка зрения

В процессе ведомственного правотворчества действуют определенные требования, выполнение которых обязательно: определение оснований издания ведомственного акта, разработка его концепции, составление плана-проспекта и плана-графика подготовки ведомственного акта, определение срока его подготовки и разработки, сбор необходимой информации, на-

писание текста проекта, проведение правовой экспертизы, подписание акта, его государственная регистрация.

Корпоративное право — система правил поведения, устанавливаемых органами управления корпорации, обязательных для участников корпорации и охраняемых силой корпоративного принуждения, а при его недостаточности — силой государственного принуждения. Корпоративные нормы регулируют распространённые, типичные, часто встречающиеся в организациях отношения, они распространяются на всех или на многих членов организации¹.

Судебное правотворчество не является политико-правовой традицией России. Оно достаточно развито в странах так называемой англосаксонской системы права (США, Великобритания и др.). Вместе с тем в настоящее время наблюдается сближение различных правовых систем. И в России многие ученые и практики стали признавать за судами правотворческую функцию. Как замечает Т. Нешагаева, в общих мировых дискуссиях выделилось два течения современной правотворческой доктрины:



Точка зрения

Как замечает Т. Нешагаева, в общемировых дискуссиях выделилось два течения современной правотворческой доктрины:

- 1) нормотворческая функция у судьи отсутствует, ибо он лишь декларирует позитивное право (Р. Дворкин (США), В. С. Нерсесянц (СССР) и др.);
- 2) судебная деятельность предполагает нормотворчество, ибо право по своей природе пробельно (Б. Кордозо (Франция), Г. Харт (США), А. Барак (Израиль)). В ходе долгих дискуссий сторонниками каждого из течений внесён значительный вклад в теорию судебного нормотворчества, ибо к настоящему времени установлены и необходимость, и форма судебного нормотворчества, и его основы, а также способы ограничения, особенности абстрактного права, создаваемого судами... создание правовых норм — генетическое свойство судебной власти как ветви государственной власти, имеющей собственный источник (форму) влияния на развитие права. Создание права судом — нормальный процесс в правотворчестве. И даже если законодатель не будет реализовывать судебную практику в международных договорах или законах, она какое-то время будет существовать как судебный обычай, который обязательен для неопределённого круга лиц и содержит как правило поведения (usage), так и юридическую обязательность этого правила (opinio juris). Последний элемент судебного обычая — юридическая обязательность — появляется в силу властных полномочий суда, компетентного принимать акты юридически обязательного характера².

В ходе правотворчества необходимо учитывать правила юридической техники, которые определяют требования к форме и содержанию нормативного правового акта. Пра-

¹ См.: *Кашанина Т. В.* Юридическая техника. М.: Эксмо, 2008. С. 249, 279–281.

² См.: *Нешагаева Т.* Судебный прецедент и права человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5 (90). С. 62.

вотворчество развивается по определенным этапам. И одним из этапов является уяснение потребности в действии того или иного правового акта, решение вопроса о принципиальной необходимости его принятия.



Точка зрения

Законодатель, пишет Г. В. Мальцев, зачастую утрачивает чувство меры при определении пределов позитивного права, за которыми законы и норм становится слишком много или слишком мало. Результатом может явиться переизбыток норм, нормативная инфляция. Они возникают, подчеркивает он, когда «избыток формально действенных норм приводит к снижению эффективности их действия. Правовая система действует вяло, многие ее нормы постоянно или в течение некоторого времени не применяются... Наличие множества норм, регулирующих один и тот же предмет, создает видимость ложного выбора, повышает вероятность случайного правоприменения... Феномен переизбытка норм и нормативная инфляция возникают в результате неудачного образования вторичных норм, просчетов законодателей, которые увлекаются излишней детализацией, игнорируют самоочевидность некоторых положений, не могут избежать соблазна наставлять, инструктировать людей по всяким поводам вплоть до мелочей... Если общественная проблема может быть урегулирована на приемлемом уровне политическими, нравственными и иными средствами, то к нормам права лучше не обращаться; если возникают сомнения в относимости вопроса к предмету правового регулирования, то лучше воздержаться от включения вопроса в данный предмет. ...В каких случаях правовым инструментам социально регулирования следует отдать предпочтение, а в каких право должно поддерживать другие регуляторы либо саморазвивающиеся процессы, охранять то, что фактически достигнуто¹. Автор формулирует некоторые рекомендации законодателю и считает, что «новое» в праве может быть введено при совершенной уверенности в том, что оно необходимо для настоящего и для будущего и повлечет значительное улучшение дел в соответствующей сфере общественных отношений. Законодатель должен сводить к минимуму количество нормативных правовых актов, регулирующих один и тот же предмет и др.²

Для уяснения потребности в принятии нормативного правового акта необходима информация, получаемая в процессе правового мониторинга законодательства. В настоящее время функция правового мониторинга возложена на Министрство юстиции РФ.



Точка зрения

Мониторинг нормативных актов — это, во-первых, некий механизм постоянного наблюдения, анализа и оценки развития законодательства, во-вторых — механизм прогноза и корректирующего воздействия на правовую сферу³.

¹ *Мальцев Г. В.* Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 743–745.

² См.: *Мальцев Г. В.* Указ. соч. С. 747.

³ См.: *Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е.* Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2009. С. 21.

Не менее важным этапом является подготовка экспертных заключений на проект нормативного правового акта. В настоящее время активно развивается такой вид экспертизы как оценка регулирующего воздействия — прогнозирование выгод и издержек для государства и общества в связи с вступлением в силу обобщаемого нормативного правового акта. Она осуществляется департаментом оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития РФ, главным образом, по проектам актов, предусматривающим обременения на бизнес-сообщество. В рамках этого вида экспертизы органы власти проводят публичные консультации с предпринимателями. Оценка регулирующего воздействия распространяется и на законодательный процесс. Доклады о ней по ряду законопроектов Министерство экономического развития РФ представляет ко второму чтению некоторых законопроектов в Государственную Думу.

Включение нормативного правового акта в план правотворческой работы, его разработка, обсуждение и принятие осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», регламентами органов исполнительной власти и другими актами.

Законодательный процесс — упорядоченная деятельность парламента и главы государства при возможном участии правительства и иных заинтересованных органов по созданию и принятию закона.

В ходе законодательного процесса оптимизация согласования интересов граждан в парламенте может достигаться путем:

- 1) равномерного (сбалансированного) замещения руководящих постов структурных подразделений Государственной Думы представителями от каждой политической партии;
- 2) выявления позиции государственных органов субъектов РФ;
- 3) широкого привлечения в качестве экспертов по законопроектам специалистов от обществуности;
- 4) организации разнообразных форм обсуждения законопроектов — на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, на парламентских слушаниях, на пленарном заседании палаты в нескольких чтениях и т.д.



Точка зрения

В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. в переходный от социализма к капитализму период отечественной истории существовало два законодательных органа федеральной государственной власти — Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР. Съезд народных депутатов являлся «верхним» этажом законодательной власти и мог прекращать действие законов... Помимо парламентского способа законы федерального уровня власти могут быть приняты на референдуме. Однако в современной практике действуют лишь законы, принятые парламентским путем. Исключением является только Основной Закон — Конституция России¹.

Законодательный процесс в России осуществляется на федеральном и региональном уровнях. Муниципальные органы разрабатывают, обсуждают и принимают нормативные правовые акты в рамках нормотворческого процесса. Акты муниципального образования называются, как правило, решения или постановления. Нормотворческий процесс на местном уровне осуществляется в соответствии с уставом и муниципальными правовыми актами конкретного муниципального образования. Этот процесс не ориентируется на механизмы сдержек и противовесов в законоотворчестве, характерные для федерального и регионального уровня власти. Поэтому нельзя говорить о законодательном процессе на местном уровне власти.

Законы на федеральном и региональном уровнях принимаются, как правило, в трех чтениях. В их разработке, обсуждении и принятии принимает участие широкий круг субъектов: депутаты, представители исполнительной власти и обществуности.

¹ *Овсяян Ж. И.* Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). С. 345.

6. Правительство в зарубежных странах : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина и Е. К. Глушко. — М. : Ось-89, 2007.
7. Президент — правительство — исполнительная власть: российская модель / под ред. И. Шаблинского. — М., 1997.
8. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»: комментарий. — М., 1999.
9. *Шувалов, И. Б.* Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе / И. Б. Шувалов. — М.: Норма, 2004.

Глава 13

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- природу и сущность судебной власти как одной из ветвей власти;
- теоретические подходы к определению конституционного контроля и конституционной юстиции как необходимого элемента системы власти;
- закрепленные российским законодательством принципы судебной власти, ее организации и осуществления;
- конституционно-правовой статус прокуратуры РФ и ее соотношение с судебной властью;

уметь

- описывать судебную систему Российской Федерации: выделять в ней федеральные суды и суды субъектов РФ;
 - раскрывать содержание подведомственности тех или иных споров различным звеньям судебной системы;
 - характеризовать конституционно-правовой статус судей в России;
 - определять правовую природу Конституционного Суда РФ как органа в системе власти и института конституционного контроля;
 - анализировать решения Конституционного Суда РФ на предмет выделения в них правовых позиций;
 - объяснять значимость толкования Конституционным Судом РФ Конституции РФ;
- владеть**
- информацией об этапах развития судебной реформы, включая правоохранительные органы и пенитенциарную систему;
 - навыками подготовки жалоб в Конституционный Суд РФ, ведения процесса в этом Суде;
 - проблематикой совершенствования процедур назначения судей, приостановления и прекращения их полномочий, привлечения их к ответственности.

13.1. Понятие и функции судебной власти. Социально-правовая природа суда в государстве

Судебная власть — система организации и функционирования государственных органов — судов, назначением которых является осуществление специализированного вида деятельности — правосудия.

Правосудие представляет процесс поиска и восстановления справедливости в правоотношениях, стороны которых находятся в состоянии разногласия, конфликта.

Сущность правосудия состоит в установлении правового баланса в правах и обязанностях спорящих сторон, реализации общеправового принципа справедливости. Правосудие осуществляется по специальным правилам судопроизводства и выражается в особом порядке рассмотрения и разрешения споров между различными субъектами права: гражданами, их объединениями, органами, организациями и др.

Правосудие можно считать *основной функцией* судебной власти. В рамках названной функции судьи осуществляют конкретные полномочия по разрешению споров между заинтересованными субъектами. Указанная функция заключается не только в разрешении гражданских, арбитражных, уголовных и административных споров, но и в осуществлении судебного контроля за действиями (бездействием) и решениями органов публичной власти. Конституционный Суд РФ как специализированный орган конституционного контроля вершит правосудие, когда рассматривает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов и иных нормативных правовых актов, дает толкование Конституции РФ и осуществляет некоторые другие полномочия в рамках его подведомственности.

Функциями органов судебной власти также являются:

- 1) защита нарушенных прав и свобод путем, как правило, их восстановления и (или) принуждение виновной стороны к исполнению обязанностей, в случае уклонения от их исполнения;
- 2) наложение мер ответственности (санкций) на лицо, признанное виновным в нарушении прав и свобод и (или) неисполнении обязанностей;
- 3) обеспечение единообразия в рассмотрении однопредметных спорных ситуаций (предсказуемости судебных решений), т.е. разъяснение вышестоящими судами нижестоящим

судам правил рассмотрения дел посредством, как правило, толкования нормативных правовых актов и правоприменительной практики и др.

Судебная власть осуществляется судами, составляющими судебную систему Российской Федерации. *Высшими судами Российской Федерации* являются:

- Конституционный Суд РФ;
- Верховный Суд РФ.

Конституционный Суд РФ в этом ряду занимает особое положение в связи со спецификой его функций и полномочий. Иные суды входят в систему судов общей юрисдикции, например, верховные суды субъектов РФ.

На территории субъектов РФ могут учреждаться суды, не являющиеся федеральными — конституционные (уставные) суды. Мировые судьи также являются судьями субъектов РФ, но тем не менее относятся к системе судов общей юрисдикции.

Высшие суды, с одной стороны, правомочны рассматривать конкретные споры, как между заинтересованными сторонами, так и в связи с реализацией конституционного контроля, с другой стороны, входят в систему разделения функций власти на федеральном уровне. Включение высших судов в систему «сдержек и противовесов» выражается в определенных формах взаимоотношений этих институтов с органами законодательной и исполнительной власти, а также с Президентом РФ.

Высшие суды имеют право законодательной инициативы по специализированному кругу вопросов, участвуют совместно с парламентом в процедуре отрешения Президента РФ от должности, признают неконституционными и незаконными нормативные правовые акты органов законодательной и исполнительной власти. Верховный Суд РФ, кроме того, в качестве арбитра включен при процедуре внесения поправок в Конституцию РФ, а также уполномочен рассматривать споры, возникающие в ходе федерального избирательного процесса и проведения референдума.

Назначение на должности судей высших судов осуществляется верхней палатой Федерального Собрания по представлению Президента РФ.

Социально-правовая природа суда в государстве заключается в двух основных направлениях его деятельности:

- вершить правосудие, т.е. в главном предназначении суда;

— выполнять в системе разделения властей сдерживающую роль, а именно воздействовать на другие звенья данной системы с тем, чтобы модель «сдержек и противовесов» была сбалансирована, законодательные и исполнительные органы власти не могли занимать в ней доминирующее положение либо выйти за пределы их компетенции.

На местном уровне власти в России основное направление деятельности судов ориентировано в основном на осуществление правосудия. Вместе с тем в рамках реализации этой основной функции суды на всех уровнях власти в Российской Федерации осуществляют судебный контроль над органами публичной власти, поскольку пресекают незаконные решения и действия (бездействия) законодательных, исполнительных и иных органов власти.

В целях обеспечения реализации функций судебной власти в современных государствах устанавливаются гарантии самостоятельности и независимости судов. Автономия органов правосудия особенно актуальна в связи с недопустимостью вмешательства в деятельность судов законодательных и исполнительных органов власти. Функциональная самостоятельность и независимость судов обеспечивается кругом полномочий, закрепленных только соответственно за судами, законодательными и исполнительными органами власти, а также правилами распределения подсудности различных категорий дел между звеньями судебной системы России. Организационная самостоятельность и независимость судов обеспечивается специальной процедурой их деятельности — судопроизводством, которое, также как и правосудие, носит исключительный характер, т.е. осуществляется только судами.

Судопроизводство — совокупность последовательных стадий рассмотрения и разрешения судебных споров.

Порядок судопроизводства определяется процессуальными отраслевыми кодексами, регламентами судов и некоторыми федеральными конституционными законами, например, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Судопроизводство организовывается таким образом, чтобы максимально способствовать справедливому рассмотрению и разрешению дела.

Организационная самостоятельность и независимость судов обеспечивается автономией их финансово-материальной базы. Финансирование судов осуществляется отдельной строкой из федерального бюджета, что является гарантией восторженного и независимого правосудия на основе закона. В настоящее время поступление в адрес судов финансовых средств напрямую из федерального бюджета гарантируется специальным Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации».

Пример

В советский период финансирование судов осуществлялось через систему органов юстиции. На практике финансовая зависимость могла проявляться в том, что исполнительные органы власти оказывали давление на судебные учреждения.



Точка зрения

По мнению некоторых исследователей, выделяемые бюджетом финансы могут лишь незначительно улучшить материальное положение судебного корпуса — об их подлинной независимости речи по-прежнему идти не может. Требуется резкое увеличение количества судов. Суды Российской Федерации не обеспечивают должного уровня правосудия именно из-за отсутствия финансирования либо его недостаточности. Современная численность судей в России недостаточна для соблюдения сроков рассмотрения дел, и это — один из факторов, провоцирующих коррупцию¹.



Исторический экскурс

Если в советский период процедура формирования судов во многом была сосредоточена в Совете народных депутатов, то с принятием Конституции РФ она преимущественно выведена из компетенции коллегияльных представительных органов и сосредоточена в сфере полномочий Президента РФ. Согласно Конституции РСФСР 1978 г. высшие суды избирались соответствующими им по территориальному уровню Советами народных депутатов, а первичное, низовое звено судебной системы формально избиралось «гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»; народные заседатели районных (городских) народных судов избирались на собраниях граждан по месту их работы или жительства открытым голосованием².

Прокуратура Российской Федерации. Основам организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации посвящена ст. 129 Конституции РФ, которая нахо-

¹ См.: Яновский К. Э. Порядок финансирования судебной системы как гарантия независимости суда // Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика / сост. П. Д. Баренбойм. М., 2004. С. 178.

² См.: Овсяня Ж. И. Система высших органов государственной власти в России: Диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в. Ростов-н/Д, 2006. С. 516–517.

дится в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура». Вместе с тем прокуратура Российской Федерации не входит в судебную систему и не является органом, осуществляющим правосудие. Правовой статус прокуратуры Российской Федерации определяется Законом о прокуратуре. Прокуратура Российской Федерации представляет правоохранительный орган власти и формально и фактически не относится ни к органам законодательной, ни к органам исполнительной, ни к органам судебной власти. Традиционно высокие значимость и роль прокуратуры Российской Федерации в государственной системе предопределили необходимость закрепления основных положений о ней в Конституции РФ.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации гражданами, их объединениями, органами, организациями и другими субъектами. Прокурорский надзор представляет контрольную деятельность специализированных органов, целью которой являются:

- 1) обеспечение соответствия законам издаваемых подзаконных актов;
- 2) соблюдение прав и свобод личности в принимаемых решениях и совершаемых действиях (бездействие) органов публичной власти, общественных объединений, организаций, судебных приставов, а также органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание, органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих меры принудительного характера, в том числе задержание и заключение под стражу;

- 3) координация работы в сфере борьбы с преступностью.

Прокурорский надзор осуществляется прокурорами в ходе участия в рассмотрении дел судами, как правило, в качестве стороны государственного обвинения (уголовного преследования). Прокуроры опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Основными актами реагирования прокурора, осуществляющего прокурорский надзор, являются: протест на противоречащий закону нормативный правовой акт; представление об устранении нарушений закона; постановление о возбуждении уголовного дела, производства об административном нарушении и в связи с другими фактами; предупреждение о недопустимости нарушения закона.

Прокуратура Российской Федерации составляет централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Генеральный прокурор РФ и заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ. Прокуроры субъектов РФ освобождаются от должности Президентом РФ.

Следственный комитет РФ. Как единая федеральная централизованная система следственных органов и учреждений, которая действует на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета РФ этот орган был создан в 2010 г. Так же как и прокуратура РФ Следственный комитет РФ осуществляет полномочия в сфере уголовного судопроизводства. И хотя на практике возможна конкуренция компетенций этих органов, разрешение проблем в это сфере возможно на основе Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и Положения о Следственном комитете РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38. Президент РФ осуществляет руководство деятельностью Следственного комитета РФ, устанавливает штатную численность.

13.2. Конституционно-правовые принципы осуществления судебной власти

Конституционно-правовые принципы осуществления судебной власти – это концептуальные идеи, на основе и с учетом которых принимаются нормативные правовые акты об организации и функционировании судебной системы, выносятся решения органов судебной власти, осуществляется весь процесс судопроизводства.

Конституционно-правовые принципы осуществления судебной власти определяются в Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законах об устройстве и функционировании судебной системы, организации и деятельности судов, развиваются в решениях Конституционного Суда РФ.

- материалом об особенностях осуществления местного самоуправления в крупных городах России;
- проблематикой взаимоотношений местного самоуправления с органами государственной власти России.

Глава 15 КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

- знать**
- конституционно-правовую природу местного самоуправления как принципа конституционного строя, права граждан и форму организации власти на местах;
 - принципы местного самоуправления, которые отражены в российском законодательстве в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления;
 - отличие понятий «местное самоуправление» и «местное управление», а также относимые к ним российские органы и институты;
 - тенденции развития законодательства о местном самоуправлении в России;
- уметь**
- описывать территориальную организацию местного самоуправления в России;
 - выделять установленные российским законодательством финансовые основы местного самоуправления;
 - анализировать гарантии наполнения местных бюджетов и самостоятельности местного самоуправления в определении расходов и доходов;
 - раскрывать различные модели системы местных органов, допустимые законодательством;
 - характеризовать формы участия населения в решении дел на местах;
 - давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам организации местного самоуправления в России и участия в нем граждан;
- владеть**
- опытом организации местного самоуправления и управления в зарубежных странах;

15.1. Конституционная природа местного самоуправления. Разделение сфер деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в России

Местное самоуправление имеет большое значение в современных демократических государствах. Оно является основным наиболее близким для населения институтом демократии. Местное самоуправление представляет собой своеобразную «школу демократии и управления на местах».

Местное самоуправление – способ организации власти, который позволяет местному населению самостоятельно, под свою ответственность и за счет собственных средств решать вопросы местного значения.

Местное самоуправление воплощает в себе несколько конституционно-правовых элементов. Оно является:

- 1) формой реализации права граждан на участие в управлении государством и обществом. Граждане осуществляют свои политические права, например, право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в местном референдуме, реализовать свои социальные и экономические права (получать определенную социальную поддержку, медицинскую помощь, влиять на управление и поряжение муниципальной собственностью и др.);
- 2) важным институтом гражданского общества. Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, местное самоуправление наряду с общественными объединениями входит в общую систему институтов гражданского общества. Так же как любой институт гражданского общества местное самоуправление находится в диалектической взаимосвязи с государством. Местная и государственная власти объединяют усилия по решению местных проблем населения, конкурируют

по вопросам наиболее эффективного обеспечения прав местного самоуправления;

3) одной из форм публичной власти на местах.

Точка зрения

В. Е. Чиркин полагает, что общественная теория местного самоуправления исходит из его общественной природы. Согласно этой теории — должностные лица местного самоуправления — «агенты» общества, их деятельность является негосударственной по своему характеру. Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что местное самоуправление в конечном счете — часть целостного управления обществом. Основы местного самоуправления определяются законом государства. Сторонники этой теории считают, что местное самоуправление — продолжение государственной власти, а органы и должностные лица — «агенты» государственной власти на местах. Первая теория больше исходит из должного, вторая лучше учитывает сущее¹.

Сущность местного самоуправления как формы публичной власти требует отдельного пояснения. *Местное самоуправление обладает всеми признаками публичной власти.*

1) наличием публично-властных обязанностей по решению вопросов местного значения;

2) возможностью принудительного обеспечения предписаний органов власти местного самоуправления;

3) обособлением органов местного самоуправления в качестве особых органов с властными полномочиями.

Эти признаки можно отнести к общим признакам публичной власти. *К специальным признакам местного самоуправления как формы публичной власти относятся:*

1) наличие носителя (субъекта) власти местного самоуправления — населения муниципального образования. Согласно ч. 2 ст. 3 и ст. 12 Конституции РФ правом на самостоятельное осуществление муниципальной власти обладает только население муниципального образования;

2) локально-территориальный характер распространения власти местного самоуправления (власть распространяется только на территорию муниципального образования и на граждан, находящихся на этой территории);

3) особый предмет реализации муниципальной власти — «вопросы местного значения». Согласно ч. 1 ст. 130 и ч. 1 ст. 132 Конституции РФ к ним относятся вопросы муниципальной собственности, местного бюджета, местных налогов и сборов, охраны общественного порядка и иные вопросы;

¹ См.: Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. 3-е изд., перераб. М., 2008. С. 356—357.

4) широкое участие населения в управлении делами на местах. На местном уровне гармонично сочетаются разные формы демократии. Идеологическую основу участия населения в управлении делами государства на местах составляют формы непосредственной демократии, которые обязательны для широкого применения.



Из судебной практики

Конституционную природу местного самоуправления как формы публичной власти подтвердил Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений. Так, в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П указано, что само понимание местного самоуправления в качестве признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества (публичной власти) и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению.

Власть местного самоуправления в Российской Федерации обособлена от государственной власти. Это — важнейший конституционный признак местного самоуправления. Местное самоуправление и местная власть понятия не тождественные. Их объединяет только уровень осуществления властных полномочий — муниципальные образования. На уровень муниципальных образований распространяется государственная власть, которая воздействует на местные органы посредством федерального и регионального законодательства. Однако муниципальные органы не находятся в иерархической подчиненности государственным органам Российской Федерации и субъектов РФ. Муниципальные органы самостоятельны в осуществлении закрепленных за ними федеральным законом вопросов местного значения, которые они решают под свою ответственность. И в этом случае речь будет идти об осуществлении ими местной власти.



Исторический экскурс

В советское время власть на местном уровне (города, районы, поселки, села и т.д.) осуществлялась местными Советами народных депутатов. Советы были основной формой осуществления власти народа и являлись органами государства. Согласно позиции советской школы государственного права Советы воплощали черты государственных органов и органов местного самоуправления. В деятельности Советов, действительно, вовлекались широкие слои населения, исполнялись различные институты непосредственной демократии. Вместе с тем местные Советы входили в единую систему Советов, подчинялись вышестоящим Советам и не имели достаточной меры обособленности и самостоятельности в решении местных вопросов.

Государство обязано обеспечивать достойный уровень жизни, защиты конституционных прав и свобод граждан на всей территории страны, т.е. обязано решать вопросы жизнедеятельности граждан и развития регионов на местном уровне. Таким образом, государственная власть и местное самоуправление должны взаимодействовать в осуществлении своих властных полномочий. Это взаимодействие происходит на основании гармоничного сочетания двух основных конституционных принципов: самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти.

Государственная власть и власть местного самоуправления являются различными формами публичной власти, но вместе они образуют единую систему публичной власти:

1) их полномочия и деятельность основывается на Конституции РФ, единой правовой системе государства;

2) их основной целью является достижение публичных интересов населения (всей страны или отдельного муниципального образования);

3) их организация и деятельность построены на одних демократических принципах (например, участие граждан в формировании и деятельности органов публичной власти).

Российское государство обеспечивает единые принципы публичной власти на всей территории страны, в том числе власти местного самоуправления.

Федеральные органы государственной власти определяют общие принципы организации местного самоуправления.

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ осуществляют:

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности соответствующих органов государственной власти, граждан, органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

— исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления.

Изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение, связанные с изменением границ между субъектами РФ, осуществляется в порядке, установленном законами субъектов РФ.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Принцип единства публичной власти ярко проявляется в институте наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Органы государственной власти вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Это наделение осуществляется только федеральными законами или законами субъектов РФ. Срок наделения полномочиями может быть не ограничен. Но обязательным требованием является соответствие финансовое обеспечение этого полномочия за счет субвенций (прямого целевого финансирования) из бюджетов соответствующих органов государственной власти. Представительные органы местного самоуправления могут самостоятельно принять решение о реализации права на участие в осуществлении государственных полномочий. В этом случае расходы осуществляются за счет средств бюджета муниципального образования.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий исполнительные органы государственной власти вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Самостоятельность местного самоуправления обеспечивается законодательным установлением перечня вопросов местного значения. *К вопросам местного значения относятся:*

- 1) формирование и исполнение местного бюджета;
- 2) установление и изменение местных налогов и сборов;
- 3) владение, пользование и распоряжение объектами собственности муниципального образования;
- 4) организация водо- и теплоснабжения;
- 5) дорожная деятельность в отношении дорог местного значения в границах муниципального образования;
- 6) обеспечение малоимущих граждан жилищными помещениями, осуществление муниципального жилищного контроля;
- 7) организация библиотечного обслуживания населения;
- 8) организация транспортного обслуживания населения;
- 9) создание условий для массового отдыха жителей поселения;
- 10) осуществление разных видов муниципального контроля: на территории особой экономической зоны, за проведением муниципальных лотерей и др.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уста-

навивает исчерпывающий перечень вопросов местного значения, а также права муниципальных образований, которые они имеют в связи с решением вопросов, не входящих в этот перечень. Иные вопросы местного значения могут быть установлены только федеральными законами. Это связано с необходимостью законодательного обеспечения реальности осуществления местным самоуправлением своей компетенции. Каждое полномочие местной власти должно быть обеспечено материально. Если этого нет — полномочие не может быть реализовано. Поэтому при определении вопросов местного значения федеральный законодатель исходил из принципа соответствия полномочия и материального ресурса. Увеличение числа полномочий местной власти должно сопровождаться установлением дополнительного финансирования. А это лучше всего закрепить федеральным законодательством. Государственные органы таким образом возлагают на себя обязанность оказания местным органам необходимой финансовой поддержки. Возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается. Это дополнительная гарантия местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления в России в целом соответствуют Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. Она ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

Самостоятельность местного самоуправления обеспечивается также установлением экономической основы местного самоуправления, в том числе закреплением объектов муниципальной собственности и защитой этой собственности наравне с иными формами собственности. Гарантиями местного самоуправления от вмешательства федеральных и региональных органов в решение вопросов местного значения являются пределы этого вмешательства. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органов государственной власти в отношении муниципальных образований допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Муниципальные нормативные правовые

акты общеобязательны для граждан, организаций и учреждений, органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории муниципального образования.

Точка зрения

Чрезмерная централизация регулятивных полномочий по вопросам местного самоуправления на федеральном уровне, считает Е. Грищенко, не оправдывает себя. Устанавливая подробный перечень регулятивных полномочий субъектов РФ, федеральный законодатель не учитывает реальных ситуаций законодательных пробелов на федеральном уровне по вопросам организации местного самоуправления или невозможности их регламентации в федеральном законе¹.

15.2. Территориальная организация местного самоуправления в России

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов РФ.

Точка зрения

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», считает Т. Я. Хабриева, фактически упрощил модель рамочного федерального регулирования организации местного самоуправления. В частности, в этом Законе весьма подробно определяются территориальные основы местного самоуправления, тем самым фактически программируется состав муниципальных образований во всех субъектах РФ².

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается **двухуровневая система местного самоуправления**, при которой, однако, нет отношений подчиненности одного уровня другому.

¹ См.: Грищенко Е. Проблемы нормативного регулирования местного самоуправления на региональном и местном уровне // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 131.

² См.: Хабриева Т. Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3.

8. *Пешин, Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н. Л. Пешин. — М.: Статут, 2007.
9. *Чиркин, В. Е.* Публичное управление / В. Е. Чиркин. — М.: Юрист, 2004.
10. *Шугрина, Е. С.* Муниципальное право : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. / Е. С. Шугрина. — М.: Норма, 2010.

Покупайте наши книги:

В офисе издательства «ЮРАЙТ»:
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В логистическом центре «ЮРАЙТ»:
140053, Московская область, г. Котельники, мкр. Ковровый, д. 37,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В интернет-магазине «ЮРАЙТ»: www.urait-book.ru,
e-mail: order@urait-book.ru, тел.: (495) 742-72-12

Для закупок у **Единого поставщика** в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ обращаться по тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, vuz@urait.ru

Новые издания и дополнительные материалы доступны в электронной библиотечной системе «Юрайт»
biblio-online.ru

Учебное издание

**Виноградов Вадим Александрович,
Мазаев Владимир Дмитриевич,
Масленникова Светлана Викторовна**

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник для академического бакалавриата

Под общей редакцией *В. А. Виноградова*

Формат 84×108¹/₃₂.
Гарнитура «Petersburg». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 36,33. Тираж 500 экз. Заказ № 633

ООО «Издательство Юрайт»
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru

Отпечатано в ОАО «Первая Образцовая типография»,
филиал «УЛЬЯНОВСКИЙ ДОМ ПЕЧАТИ», 432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14