

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского
Национальный исследовательский университет

А.И. Горылев

**АКТИВНЫЕ ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ В ПРЕПОДАВАНИИ КУРСА
«КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ»**

Методическое пособие

Рекомендовано методической комиссией Института экономики и предпринимательства, Центром инновационных образовательных технологий (Центр «Тюнинг») ИЭП для преподавателей, ведущих курс «Конституционное право России» у студентов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление»

Нижегород
2015

УДК 378.147.227

ББК 74.5

Материалы подготовлены в соответствии с планом работ по реализации дорожной карты ННГУ на 2013 – 2014 гг.

Задача 1.2. Внедрение современных педагогических технологий в учебный процесс

Мероприятие 1.2.1. Формирование учебно-методических материалов для проектно-ориентированного обучения (project based learning) по разным направлениям.

Горылев А.И. Активные формы обучения в преподавании курса «Конституционное право России» методическое пособие. Нижний Новгород. 2015. – 99 с.

В методическом пособии представлены разработки занятий по курсу «Конституционное право России», созданного в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Государственное муниципальное управление»

Методическое пособие предназначено для организации активной самостоятельной работы студентов над учебным материалом при изучении дисциплины «Конституционное право России».

Консультант: **доцент Грудзинская Е.Ю.**

Ответственные за выпуск: и.о. председателя методической комиссии Института экономики и предпринимательства доц. Едемская С.В., руководитель центра инновационных образовательных технологий (Центр «Тюнинг») ИЭП проф. А.К. Любимов

УДК 378.147.227

ББК 74.5

© А.И. Горылев

© Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2015

Содержание

Введение	4
Проектирование занятий в активных методах	7
Тема 1. Источники Конституционного права России	7
Тема 2. Конституция РФ: понятие, сущность, юридические свойства	18
Тема 3. Институт гражданства РФ	37
Тема 4. Понятие правового статуса личности. Система прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	53
Тема 5. Понятие и принципы российского федерализма	70
Заключение	98
Список литературы	99

Введение

Наличие в стандарте высшего образования курса «Конституционное право России», является обязательным, так как в рамках данной дисциплины рассматриваются основы взаимоотношений личности и государства, конституционные характеристики государства и системы государственной власти.

Учебная дисциплина «Конституционное право России» относится к дисциплинам базовой (общепрофессиональной) части и является обязательной в профессиональном цикле дисциплин ООП для всех специальностей и направлений федеральных государственных стандартов бакалавриата. Основная образовательная цель - дать учащимся всесторонние знания об основных институтах Конституционного права РФ, выработать умения работы с нормативно-правовыми актами и их применения в конкретных практических ситуациях.

Кроме того, данная дисциплина призвана раскрыть сущность конституционных правоотношений в Российской Федерации, показать, как реализуются основы конституционного строя России, правового статуса личности, федеративного устройства, организации и деятельности системы органов государственной власти в России. Ядром конституционного права РФ является Конституция РФ – нормативно-правовой акт, обладающий высшей юридической силой и регулирующий взаимоотношение гражданина и государства, основы организации государства. Общие принципы, закрепленные в Конституции РФ, должны реализовываться в других отраслях российского права. Поэтому Конституционное право РФ называют базовой отраслью в системе российского права.

В последнее время актуальным становится так называемое студенто-ориентированное обучение, в основе которого основной акцент ставится на достижение четко сформулированных результатов обучения. Кроме того, в современных образовательных стандартах появилось понятие компетенций, которые предполагают использование реальных способностей в применении ос-

военных знаний в практических ситуациях, особенно новых и нестандартных. Поэтому значимой целью обучения становится обеспечение развития у студентов коммуникабельности, умения работать в команде, способности к освоению новых знаний, саморазвитию. Достижение этих целей становится возможным с использованием современных образовательных технологий, основанных на интерактивных методиках, активно вовлекающих учащихся в процесс обучения. Использование таких методик создает условия, при которых учащиеся самостоятельно и охотно приобретают недостающие знания из разных источников, учатся пользоваться приобретенными знаниями для решения практических задач; приобретают коммуникативные умения, работая в разных группах; развивают у себя исследовательские умения и системное мышление.

В результате освоения дисциплины «Конституционное право РФ» студенты должны приобрести следующие общекультурные компетенции:

Обозначение компетенции	Формулировка
ОК 1	Способность применять знания в практических ситуациях
ОК 2	Знание и понимание предметной области и профессии
ОК 3	Понимание и уважение разнообразия и мультикультурности общества
ОК 4	Способность осуществлять устную и письменную коммуникацию
ОК 5	Способность определять, формулировать и решать проблемы
ОК 6	Способность к абстрактному мышлению, анализу и синтезу
ОК 7	Способность к поиску, обработке и анализу информации из различных источников

Профессиональные компетенции:

Обозначение компетенции	Формулировка
ПК 1	Способность свободно владеть юридической терминологией и юридической техникой
ПК 2	Способность квалифицированно применять нормативно-правовые акты, реализовывать нормы права в конкретных сферах профессиональной деятельности и самостоятельно разрабатывать юридические документы
ПК3	Способность принимать обоснованные юридические решения в соответствии с действующим законодательством
ПК 4	Способность толковать и применять национальное законодательство
ПК 5	Способность обеспечивать выполнение требований законности и правопорядка
ПК 6	Способность применять современные научно-исследовательские методы и методики в профессиональной деятельности

Применение новых активных методов обучения будет способствовать формированию у студентов необходимых компетенций в рамках изучения курса Конституционное право РФ.

Проектирование занятий в активных методах.

Тема 1. Источники Конституционного права России

Цели занятия: Знать/понимать:

- иерархию и юридическую силу источников права, стадии нормотворчества.

Уметь/быть в состоянии:

- охарактеризовать основные виды источников права;
- определить сферы применения различных источников права.

Ход занятия

Вызов

Шаг 1. Вопросы преподавателя

Что такое источники права? Как вы это понимаете? Перечислите известные вам источники права.

Каждый студент индивидуально составляет список источников права, известных им после изучения курса Теория государства и права.

Шаг 2. Студенты объединяются в группы и составляют объединенные списки источников права.

Шаг 3. Составление общего списка – каждая группа называет поочередно по одному источнику права, которые фиксируются преподавателем на доске. Фиксируются все без исключения источники права, включая неверные.

Шаг 4. В группы раздаются список источников, которые можно отнести к Конституционному праву России:

Конституция РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы); законы о поправках к Конституции РФ; законы субъектов РФ; подзаконные акты; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; ведомственные акты (приказы, положения, инструкции, правила);

акты палат Федерального Собрания; иные (кроме законов) нормативные правовые акты субъектов РФ; судебный прецедент; правовой обычай; внутригосударственные договоры; естественное право; позитивное право.

Студенты по группам отмечают те источники, которые не были перечислены ранее, и пытаются сформулировать их определения. Кроме того, исключаются лишние позиции (если имеются). Все изменения фиксируются на доске.

В случае затруднений у всех групп при формулировании определений некоторых источников Конституционного права РФ необходимо раздать студентам соответствующий материал.

Шаг 5. Работа в группах. Студенты должны предложить свои собственные классификации источников Конституционного права РФ (до 3-х) по различным основаниям. Предложения по классификациям от каждой группы фиксируются преподавателем на доске.

После фиксации классификаций студентам раздается для изучения текст без таблицы, где даны определения различных источников права. После изучения текста студентам предлагается внести изменения в представленные ими классификации (**Осмысление**). При изучении текста студенты ставят значки, что непонятно, что понятно.

Если какие-то части текста непонятны одной группе студентов, то студенты из других групп с помощью преподавателя разъясняют вызывающие затруднения понятия.

Шаг 6. **Вызов.** *Все ли источники равны по юридической силе?* Каждая группа должна составить схему системы источников Конституционного права РФ, взяв за основу классификацию источников права по юридической силе.

Схемы, составленные каждой группой, вывешиваются на доске. Представители каждой группы делают небольшую презентацию своих схем.

Шаг 7. **Осмысление.** Преподаватель предлагает для рассмотрения в группах свою схему источников Конституционного права РФ. Студентам предлагается сопоставить свои схемы со схемой, предложенной преподавателем. Каждая группа должна проанализировать различия в схемах.

Задание. Студенты должны внести изменения в свои схемы.

После внесения изменений каждая группа представляет их у доски со своими пояснениями.

Шаг 8. Заключительный вопрос для обсуждения - Какие источники права, бесспорно, относятся к источникам конституционного права России, а какие являются небесспорными и дискуссионными? Почему?

Текст для работы со студентами

Источники конституционного права – это внешние формы выражения конституционно-правовых норм. Теория права в качестве основных источников права называет нормативный правовой акт, юридический прецедент и правовой обычай (наряду с такими источниками, как договор (иногда указывается «нормативный договор»), правовая доктрина, партийные документы (в условиях однопартийных систем), религиозные нормы и др.).

Можно утверждать, что в российской правовой системе имеют место все основные источники права (схема). Поскольку Российская Федерация принадлежит к числу государств континентальной (европейской, романо-германской) правовой системы, основным источником права (в том числе и конституционного) в нашей стране является результат нормотворческой деятельности различных властных институтов – *нормативный правовой акт*. В свою очередь группа нормативных правовых актов – это очень объемная совокупность источников, поэтому она может быть подвержена внутренней классификации. При этом система нормативных правовых актов отличается четкой иерархией, соотношением по юридической силе.



Схема. Источники конституционного права РФ.

Наиболее общее деление нормативных правовых актов – это их деление на законы и подзаконные акты. Закон – понятие собирательное. Правовой системе современной России известны следующие *виды законов*:

1) *Конституция РФ* – Основной Закон государства;

2) *федеральные конституционные законы*. Данный вид законов появился в России только с принятием Конституции РФ 1993 г. По своей сути российские федеральные конституционные законы – это органические законы, они принимаются только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ, в развитие ее положений. Конституция РФ не всегда однозначно определяет, один или несколько федеральных конституционных законов должны (или могут) быть приняты в соответствующей сфере общественных отношений; Ос-

новой Закон предусматривает порядка двух десятков вопросов, по которым должны приниматься федеральные конституционные законы. Они должны регулировать важные сферы общественных отношений: судебную систему страны, статус Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, Правительства РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, режимы военного и чрезвычайного положений, порядок проведения референдума и др. Федеральные конституционные законы отличаются от иных законов не только большей юридической силой (федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам – ч. 3 ст. 76 Конституции РФ), но и более сложным порядком их принятия: для принятия этих законов требуется одобрение квалифицированным большинством палат Федерального Собрания РФ (не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы); в отношении принятых парламентом федеральных конституционных законов Президент РФ не обладает правом вето;

3) *федеральные законы*. Это самый многочисленный вид источников конституционного права. Однако здесь необходимо иметь в виду следующие обстоятельства. Во-первых, в отличие от федеральных конституционных законов источниками конституционного права являются не все принимаемые в России федеральные законы, а лишь те из них, содержание которых подпадает под предмет конституционно-правового регулирования (в частности, регулирующие вопросы гражданства, статус главы государства, депутата представительного органа власти, порядок формирования палат парламента и т. п.). Во-вторых, приниматься такие законы могут только по предметам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72 Конституции РФ). В-третьих, федеральные законы (равно как и законы субъектов РФ) как правило, являются *нормативны-*

ми актами, но возможно принятие закона и особого, индивидуального, по сути, распорядительного характера (например, о роспуске представительного органа муниципального образования, о передаче иностранному государству конкретного имущества, представляющего культурную ценность, в соответствии с положениями Федерального закона от 15.04.1998 № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»). Такие федеральные законы по своему содержанию также являются конституционно-правовыми, но рассматривать их в качестве источника права нельзя, поскольку они не содержат правовых норм как таковых (исходя из того, что правовая норма есть *общеобязательное* правило поведения, распространяющее свое действие на *неопределенный* круг лиц).

В-четвертых, все федеральные законы обладают одинаковой юридической силой, однако, федеральный законодатель вправе установить приоритет отдельных федеральных законов (прежде всего речь идет о кодифицированных актах) перед другими федеральными законами в определенной сфере общественных отношений (соответствующую правовую позицию изложил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 29.06.2004 № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 УПК РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы). Применительно к сфере конституционно-правового регулирования такая ситуация имеет место, в частности, в избирательном законодательстве – п.6 ст.1 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и устанавливает приоритет указанного Федерального закона перед иными федеральными законами (важно иметь в виду, что устанавливаемый законодателем приоритет одного федерального закона перед другими не является безусловным, а ограничен рамками

специального предмета регулирования). Принимаются федеральные законы по более простой (обычной) по сравнению с федеральными конституционными законами процедуре;

4) *законы о поправках к Конституции РФ*. Эти законы необходимо выделять в самостоятельную группу не только на основании специфики их содержания, но и в силу особой процедуры принятия. Общие положения о принятии законов о поправках содержатся в ст. 136 Конституции РФ, а детализация – в Федеральном законе от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Путем принятия рассматриваемых законов могут быть внесены изменения не во все главы Основного Закона, а только в гл. 3–8, изменение других глав возможно только в порядке пересмотра, т. е. принятия новой Конституции. Процедура принятия законов о поправках значительно усложнена, по сравнению с принятием обычных федеральных законов;

5) *законы субъектов РФ*. Данный вид источников конституционного права также относительно нов. Конституция РФ 1993 г. предоставила субъектам РФ достаточно широкие полномочия, включая право принятия собственных законов. Российские регионы весьма активно пользуются этим правом, и количество данных нормативных правовых актов чрезвычайно велико. Место этих законов в иерархической системе нормативных правовых актов РФ однозначно определить невозможно, здесь необходимо учитывать сферу правового (законодательного) регулирования. Дело в том, что приниматься они могут как по предметам собственного ведения субъектов РФ, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, 73, ч. 4 ст. 76 Конституции РФ), причем в последнем случае региональные законы должны соответствовать федеральным (в том числе и принятым позднее), а в первом случае приоритет имеет региональный закон. Источниками конституционного

права являются не все региональные законы, а только регулирующие общественные отношения, подпадающие под предмет конституционно-правового регулирования.

Многочисленную группу нормативных правовых актов – источников конституционного права составляют *подзаконные акты*. При этом источниками конституционного права являются не все они, а лишь те, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет ведущей отрасли права. К ним относятся:

1) *указы Президента РФ*. Следует уточнить, что указы главы государства, входящие в сферу конституционно-правовых отношений, но носящие индивидуальный, а не нормативный характер (например, о предоставлении гражданства, о награждении государственными наградами, о помиловании, об отрешении от должности главы региона и т. п.), равно как и распоряжения Президента РФ, которые нормативный характер носят крайне редко, в качестве источников права рассматривать нельзя, поскольку они не содержат общеобязательных правил поведения. Примерами рассматриваемых источников права, в частности, являются Указы Президента РФ от 28.12.2001 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации», от 14.11.2001 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», от 21.04.2000 № 706 «Об утверждении военной доктрины Российской Федерации», о введении чрезвычайного положения в определенных местностях и др.;

2) *постановления Правительства РФ*. Данные акты не должны противоречить не только Конституции РФ и федеральным законам, но и указам Прези-

дента РФ, который вправе отменять правительственные постановления в случае их противоречия правовым актам большей юридической силы;

3) *ведомственные акты (приказы, положения, инструкции, правила)*, изданные органами исполнительной власти в пределах своей компетенции. Данные акты не должны противоречить, в том числе, и постановлениям Правительства РФ. Правительственными и ведомственными актами (Министерства внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ и др.) могут быть, в частности, утверждены правила рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, регистрационного учета граждан, регистрации политических партий и иных общественных объединений, особенности реализации отдельных конституционных прав (избирательных, на свободу передвижения, на труд и на отдых, на свободу переписки и др.) гражданами, отбывающими уголовные наказания и т. п.;

4) *акты палат Федерального Собрания (кроме законов)*, имеющие нормативный характер. В данном случае, прежде всего, имеются в виду регламенты Государственной Думы и Совета Федерации, имеющие важное значение в регулировании порядка реализации полномочий палат парламента (иногда эти акты выделяются в качестве самостоятельной группы источников конституционного права).

5) *иные (кроме законов) нормативные правовые акты субъектов РФ* (прежде всего, акты органов исполнительной власти регионов: глав республик, губернаторов и глав администраций иных субъектов РФ, региональных правительств, администраций, их департаментов, управлений, отделов и т. п.), а также *акты органов местного самоуправления*, принятые в пределах их компетенции (в частности, по вопросам организации публичной власти на местах).

Отнесение к источникам конституционного права России иных форм права является небесспорным и дискуссионным.

Судебный прецедент является основным источником права в странах англосаксонской правовой системы. В странах же континентальной правовой системы, к которым относится и Россия, судебный прецедент в качестве источника права не рассматривается. Но относительно недавно в судебной системе Российской Федерации появились такие судебные органы, как Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Правовая природа решений этих судебных органов принципиально иная: они носят по существу нормативный и прецедентный характер, обязательны не только для лиц, участвующих в деле (т. е. распространяются на неопределенный круг лиц), решения органов конституционной юстиции являются окончательными, их нельзя отменить в порядке апелляции, кассации, надзора, преодолеть путем повторного принятия акта, признанного неконституционным. Следовательно, *решения судебных органов конституционной юстиции* в Российской Федерации следует рассматривать в качестве источников конституционного права.

О *правовом обычае* как источнике конституционного права Российской Федерации можно говорить со значительной долей условности. Дело в том, что обычаи, прежде чем стать нормой, должны закрепиться в правилах поведения в течение достаточно продолжительного времени и быть санкционированными государством (хотя бы в форме молчаливого одобрения), период же подлинно конституционного развития в России пока невелик. В то же время, можно говорить о появлении в российской доктрине и практике отдельных конституционных обычаев (прежде всего в сфере функционирования публичной власти), например: внесение Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ в Государственную Думу только после предварительных консультаций с лидерами парламентских фракций и депутатских групп, распределение

руководящих постов в Государственной Думе и парламентских комитетах между фракциями пропорционально полученным мандатам, закрепление групп законопроектов в зависимости от предмета регулирования за определенными парламентскими комитетами и комиссиями, осуществление части конституционных полномочий главы государства (помилование, награждение государственными наградами, формирование судейского корпуса и др.) только по согласованию с регионами и т. п.

В качестве источника конституционного права можно рассматривать договор. При этом если *международные договоры* существовали в отечественной правовой системе давно, то *договоры внутригосударственные* – явление для российской действительности относительно новое. Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов предусмотрены федеральной Конституцией (ч. 3 ст. 11, ч. 2, 3 ст. 78). Единственным примером в настоящее время является договор между органами власти РФ и республики Татарстан.

В России не принята концепция «самоисполняющегося договора»: и международные договоры, и договоры, заключенные между федеральными и региональными органами государственной власти не вступают в силу автоматически после подписания. В соответствии с Федеральными законами от 15.07.95 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» и от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» они подлежат ратификации (утверждению) путем принятия федерального закона, что приближает данные договоры, по сути, к нормативным правовым актам.

Некоторые конституционалисты (М.В. Баглай, А.Е. Козлов и др.) в качестве

самостоятельного источника конституционного права рассматривают *естественное право* как совокупность естественных, неотчуждаемых прав и свобод человека (все рассмотренные выше источники при таком подходе объединяются в *позитивное право*). Такой подход, безусловно, имеет право на существование. Однако всякое право должно быть реализуемо и защищено, а реализация и, особенно, защита прав и свобод возможны при позитивном закреплении этих прав и свобод (в нормативном акте, судебном решении, договоре и пр.). Практически все общепризнанные (естественные) права и свободы человека в Российской Федерации закреплены позитивно, на уровне Основного Закона, в том числе благодаря формулировкам ч. 4 ст. 15 и ст. 55 Конституции РФ.

Тема 2. Конституция РФ: понятие, сущность, юридические свойства

Цели занятия: Знать/понимать:

- понятие и юридические свойства конституции РФ.

Уметь/быть в состоянии:

- применить процедуру внесения изменений в Конституцию РФ в случае необходимости ее пересмотра.

Ход занятия

Вызов

Шаг 1. Работа в группах. Студенты обсуждают перечисленные ниже утверждения и заполняют таблицу (ложно-верно).

1. Конституция РФ является основным источником не только конституционного права, но и всех других отраслей российской системы права.
2. Конституция РФ обладает *высшей юридической силой* по отношению ко всем остальным правовым актам.

3. Изменения в конституцию вносятся в том же порядке, что и в обычные законы, или по достаточно простой процедуре.
4. Главы Конституции РФ могут быть пересмотрены Федеральным Собранием РФ.
5. Правом законодательной инициативы по пересмотру Конституции РФ обладает Президент РФ и Председатель Правительства РФ.

Результаты группового обсуждения фиксируются преподавателем в таблице на доске.

Группа/Утверждение	1	2	3	4	5
1	+	?	?	?	
2	-	+	+	-	
3	?	-	-	-	
4					
5					
6					

Осмысление

Шаг 2. Студентам выдается текст без схемы, который они должны изучить в группах. Перед ними ставится задача сопоставить основные свойства Конституции РФ и ее функции. Необходимо определить связи между свойствами и функциями Конституции.



Вопросы:

1. Каковы отличия Конституции РФ от других нормативно-правовых актов?
2. В чем проявляется политическая сущность Конституции РФ?
3. В чем проявляется идеологическая сущность Конституции РФ?

Вызов.

Шаг 3. Студенты в группах должны разрешить следующие практические ситуации, используя текст Конституции РФ и раздаточный материал, составив соответствующие схемы:

Ситуация 1. Президент РФ предложил пересмотреть ст.83 Конституции РФ и увеличить срок своих полномочий до 6 лет. Какова процедура реализации данной президентской инициативы?

Ситуация 2. Депутат Государственной Думы РФ, представляющий фракцию «Единая Россия», предложил исключить из Конституции РФ п.4 ст. 15. Какова процедура реализации данной депутатской инициативы?

Шаг 4. Студенты делают презентацию своих схем, где зафиксированы основные стадии разрешения данных ситуаций.

Рефлексия.

Шаг 5. Студенты получают от преподавателя общую схему порядка пересмотра и внесения изменений в Конституцию РФ. Анализируя данную схему, показывают на ней основные стадии разрешения их ситуаций. Сравнивают

данную схему со своими.

Вопросы:

1. Чем отличается пересмотр Конституции РФ от внесения изменений в Конституцию РФ?
2. Какие органы государственной власти могут инициировать пересмотр Конституции РФ?
3. В каких нормативных актах закрепляется порядок пересмотра, внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ?

Текст для работы со студентами.

Термин «конституция» (от лат. *constitutio* – установление) имеет многовековую историю, употреблялся он еще в Древней Греции и Древнем Риме. Однако в нынешнем понимании (т. е. в качестве основного закона государства) он стал применяться в Новое время, в эпоху буржуазных революций и соответствующих государственно-правовых преобразований. По общему правилу, конституция – обязательный атрибут и важнейший институт демократии. Действующая Конституция РФ – конституция *референдарная*, она принята 12 декабря 1993 г. на всероссийском референдуме.

При всем многообразии подходов к *понятию конституции* (которое обусловлено различным пониманием предмета конституционного права) ее можно определить как *основной закон государства, обладающий высшей юридической силой, закрепляющий и регулирующий базовые общественные отношения в сфере правового статуса личности, институтов гражданского общества, организации государства и функционирования публичной власти.*

Именно с понятием конституции связана ее *сущность*: основной закон государства призван служить главным ограничителем для власти в ее отношениях с человеком и обществом.

Сущность Конституции проявляется через ее основные *юридические свойства*, т. е. характерные признаки, определяющие качественное своеобразие этого документа:

- выступает в качестве основного закона государства;
- обладает высшей юридической силой (юридическое верховенство);
- выполняет роль основы всей правовой системы страны;
- стабильна.

Иногда к свойствам (чертам) конституции относят и другие признаки – легитимность, преемственность, перспективность, реальность и др.

Конституция РФ (как и любого другого государства) является *Основным Законом* страны («законом законов»). Несмотря на то, что в официальном названии и тексте этот термин отсутствует (в отличие, например, от Конституции РСФСР 1978 г., конституций некоторых республик – субъектов РФ или конституций ФРГ, Монголии, Гвинеи и других государств), это свойство вытекает из самой правовой природы и сущности конституции.

Конституция РФ обладает *высшей юридической силой* по отношению ко всем остальным правовым актам: ни один правовой акт, принимаемый в стране (федеральный закон, акт Президента РФ, Правительства РФ, акт регионального, муниципального или ведомственного правотворчества, договор, судебное решение и т. д.), не может противоречить Основному Закону, а в случае противоречия (юридических коллизий) приоритет имеют нормы Конституции. Верховенство Конституции РФ проявляется и по отношению к прежнему российскому законодательству: в соответствии с ч. 2 разд. 2 Конституции РФ законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, применяются в части, ей не противоречащей. При этом для некоторых положений прежнего законодатель-

ства, в частности уголовно-процессуального, не соответствующих Основному Закону, установлен переходный период для приведения в соответствие с Конституцией РФ. О верховенстве Конституции РФ говорится непосредственно в ее тексте (ч. 2 ст. 4, ч. 1,2 ст. 15). Обеспечение юридического верховенства Конституции РФ – задача всех без исключения государственных органов и должностных лиц, однако ведущее место в механизме охраны Конституции РФ принадлежит специализированному органу конституционного контроля – Конституционному Суду РФ.

Конституция РФ – ядро правовой системы государства, основа развития текущего (отраслевого) законодательства. Помимо того, что Конституция РФ закрепляет компетенцию различных органов публичной власти по нормотворчеству, определяет главные цели такого нормотворчества, сферы общественных отношений, которые должны быть урегулированы федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ и пр., она содержит и многие базовые положения для развития других отраслей права. Так, гражданское законодательство России построено с учетом конституционных принципов многообразия и равенства форм собственности, единства экономического пространства, свободы экономической деятельности и предпринимательства, поддержки добросовестной конкуренции и др. (ст. 8, 34, 35 и др.); трудовое законодательство построено на основе конституционных положений о свободе труда, праве на отдых, на ежегодный оплачиваемый отпуск, на разрешение трудовых споров и др. (ст. 37); семейное законодательство не может не учитывать положения ст. 38 Конституции РФ о государственной защите семьи, материнства и детства, основных правах и обязанностях родителей и детей и т. д. Таким образом, Конституция РФ является основным источником не только конституционного права, но и всех других отраслей

российской системы права. При этом конституционные нормы имеют *учредительный характер*, являются первичными, для Основного Закона страны нет каких-либо иных предписаний позитивного права (иногда учредительный характер предписаний выделяется в качестве самостоятельного свойства Конституции).

Стабильность Конституции проявляется в установлении особого порядка ее изменения (по сравнению с законами и иными правовыми актами). Как Основной Закон государства, ядро правовой системы Конституция РФ должна быть ограждена от частого и произвольного изменения в угоду различным политическим силам, сменяющим друг друга у власти в стране.

С точки зрения порядка изменения российская Конституция является *«жесткой»* (в отличие от *«мягких»*, или *«гибких»*, конституций некоторых государств – Великобритании, Грузии, Индии, Новой Зеландии и др., где изменения в конституцию вносятся в том же порядке, что и в обычные законы, или по достаточно простой процедуре). Жесткость Конституции РФ проявляется в *материальном и процессуальном аспектах*. Первый заключается в том, что, следуя мировой практике, Конституция РФ содержит так называемые *«защищенные»* положения, которые не могут быть изменены путем внесения поправок в конституционный текст. Это гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» и гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Положения данных глав могут быть изменены только путем принятия новой Конституции страны, т. е. законотворческая функция парламента в этом случае ограничена. Остальные главы Конституции РФ (гл. 3–8) могут быть изменены Федеральным Собранием, однако по более сложной процедуре. В связи с изложенным следует различать понятия *«пересмотр Конституции»* (если речь идет о внесении изменений в *«защищенные»* главы) и *«внесение поправок к Конституции»* (если имеются в виду

изменения гл. 3–8).

Второй, процедурный (процессуальный) аспект «жесткости» Конституции РФ заключается в установлении достаточно сложной *процедуры изменения Основного Закона*. Правила здесь следующие. Во-первых, круг субъектов права законодательной инициативы сужен. Если по общему правилу таким правом обладают Президент РФ, Совет Федерации и каждый из его членов, каждый депутат Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ по вопросам своего ведения (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ), то инициировать внесение изменений в Конституцию страны (выступать в качестве *субъектов конституционной законодательной инициативы*) могут только глава государства, Совет Федерации и Государственная Дума в целом или группы численностью не менее 1/5 состава каждой из палат, Правительство РФ и региональные парламенты (ст. 134 Конституции). При этом правом конституционной законодательной инициативы обладает всенародно избранный действующий Президент РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции РФ исполняющий обязанности Президента РФ (Председатель Правительства РФ) не вправе вносить предложения о поправках и пересмотре положений Основного Закона.

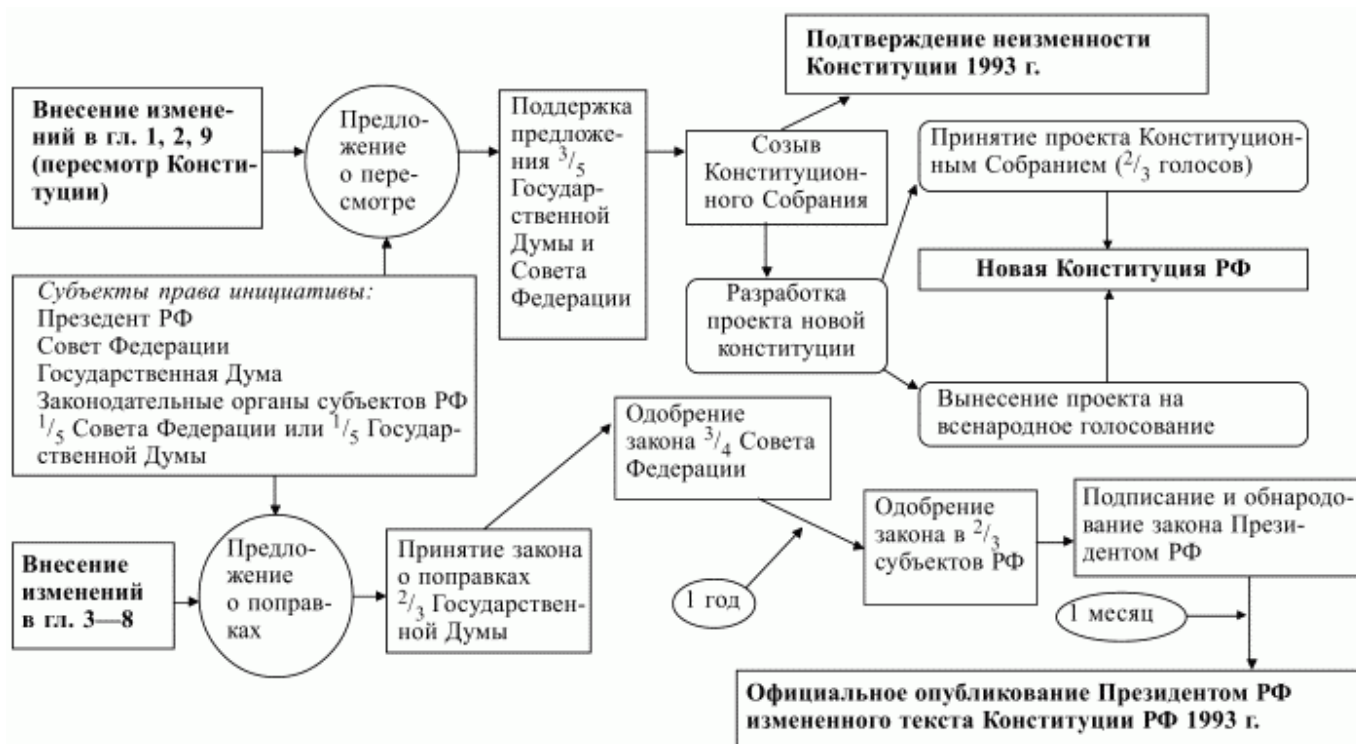


Схема. Алгоритм внесения изменений и пересмотра Конституции РФ.

Во-вторых, существенно различаются процедуры пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок. Для пересмотра положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ должен быть созван специальный орган – *Конституционное Собрание*. Статус этого органа должен быть определен федеральным конституционным законом, однако такой закон пока не принят, и определенно говорить о составе, порядке формирования и созыва Конституционного Собрания, сроках его полномочий, процедурных моментах и пр. в настоящее время невозможно. Конституционное Собрание должно определиться, соглашается оно в принципе с предложением о пересмотре Конституции РФ или нет. В последнем случае Конституционное Собрание должно специальным решением подтвердить неизменность действующей Конституции. Если же Конституционное Собрание соглашается с предложением о пересмотре Конституции, то оно должно разработать проект нового Основного Закона (даже в случае, когда предлагае-

мое изменение незначительно по объему и касается, например, лишь одной статьи). Судьба разработанного проекта также может быть решена по-разному. Первый вариант – его принимает само Конституционное Собрание квалифицированным большинством голосов (2/3 от общего числа его членов). Вторым вариантом – проект новой Конституции РФ выносится на всенародное голосование (в этом случае для того, чтобы референдум считать состоявшимся, установлен порог явки: в нем должно принять участие более половины избирателей, а для положительного решения требуется более половины голосов принявших участие в голосовании избирателей).

Порядок изменения положений гл. 3–8 Конституции РФ определен в ст. 136 Основного Закона и в Федеральном законе от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Такие изменения вносятся путем принятия специальных законов о поправках. Обязательные процедурные требования здесь следующие: одобрение большинством не менее 2/3 голосов от общего (т. е. конституционно установленного) числа депутатов Государственной Думы и 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации, а также органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ (принять решение об одобрении либо неодобрении поступившего из Совета Федерации закона о поправках региональные парламенты должны в течение года).

В отношении принятых законов о поправках Президент РФ не обладает правом вето: в течение 14 дней они должны быть подписаны им и обнародованы. В месячный срок после вступления в силу закона о поправках Президент РФ должен официально опубликовать новый (измененный) текст Конституции РФ. В случае, если закон о поправке (поправках) к Конституции РФ не получит одобрения законодательных (представительных) органов государственной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке (данных поправках) допускается не ра-

нее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения закона региональными парламентами. Результаты рассмотрения устанавливает и объявляет Совет Федерации, при этом постановление Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения в течение семи дней со дня его принятия может быть обжаловано в Верховном Суде РФ Президентом РФ или законодательным органом любого субъекта РФ.

Указанный жесткий порядок изменения Конституции РФ не касается порядка изменения лишь одной конституционной нормы – ч. 1 ст. 65, определяющей состав Российской Федерации. Изменения в эту статью вносятся либо на основании федерального конституционного закона об изменении состава Российской Федерации, либо указом Президента РФ на основании решения органа государственной власти субъекта РФ об изменении своего наименования.

Рассмотренный сложный порядок изменения российской Конституции призван обеспечить стабильность политической и правовой системы, Основного Закона государства вообще и базовых принципов (основ конституционного строя, составляющих правового статуса личности) в особенности. В то же время следует иметь в виду, что сами по себе юридические нормы еще не гарантируют стабильности Конституции. Огромную роль здесь играют факторы политического и исторического характера. Стабильность Конституции не следует рассматривать как ее неизменность: кардинальные изменения политической и социальной действительности в обязательном порядке должны влечь за собой изменения и Основного Закона государства, в противном случае возможна социальная нестабильность в обществе. Кроме того, Конституция РФ – конституция «живая»: при неизменности до сих пор ее текста (отдельные изменения в ч. 1 ст. 65 не являются принципиальными, сущностными) конституционные положения постоянно и весьма активно развиваются через принимаемые федеральные конституционные законы и федеральные законы, акты

Конституционного Суда РФ, складывающиеся конституционные обычаи и т. п.

Конституция РФ не предусматривает возможности и процедуры изменения преамбулы и норм разд. 2. Объясняется это тем, что преамбула – та часть Конституции РФ, которая носит, с одной стороны, декларативный (в значительной степени моральный, нравственный), а с другой – основополагающий, незыблемый характер, и при действующей Конституции РФ она должна оставаться неизменной. Раздел 2 Конституции РФ содержит заключительные и переходные положения, цель которых, соответственно, обеспечить стабильность правовой системы государства в переходный период, а изменения таких положений могут нарушить эту стабильность. Кроме того, многие нормы разд. 2 фактически перестали быть действующими в связи с окончанием установленного для них переходного периода и принятием соответствующих законов на основе действующей Конституции РФ.

Конституция РФ – конституция *кодифицированная (консолидированная)*, т. е. представляет собой единый, достаточно лаконичный документ, содержащий принципиальные положения, закрепляющие и регулирующие различные аспекты общественных отношений. Этим она отличается от некодифицированных конституций некоторых государств, например, Великобритании, Израиля, состоящих из большого набора различных источников, в том числе и неписаных.

Структурно Конституция РФ состоит из *преамбулы* (содержащей декларативные, хотя и достаточно значимые положения) и двух разделов. *Раздел 1* в содержательном плане является основным и включает девять глав. В *гл. 1 «Основы конституционного строя»* изложены принципиальные положения относительно основ государственного и общественного устройства современной России. *Гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина»* содержит характеристику различных аспектов конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации. В *гл. 3 «Федеративное устройство»* закреплены ос-

новые принципы российского федерализма. Три следующие главы (гл. 4 «Президент РФ», гл. 5 «Федеральное Собрание», гл. 6 «Правительство РФ») закрепляют основы правового статуса соответствующих органов государственной власти федерального уровня. В гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» изложены конституционные основы судебной системы и судебной власти Российской Федерации, а в гл. 8 «Местное самоуправление» – конституционные основы осуществления местного самоуправления в России. Глава 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» содержит материальные и процессуальные нормы, определяющие порядок изменения Основного Закона.

Раздел 2 «Заключительные и переходные положения» – небольшой по объему, значительная часть норм этого раздела уже утратила силу, поскольку истекли переходные сроки для урегулирования соответствующих общественных отношений только на основании положений Конституции РФ 1993 г. В то же время, отдельные положения данного раздела, в частности, о верховенстве Конституции РФ по отношению к Федеративному договору 1992 г. и к другим внутригосударственным договорам, а также к прежнему российскому законодательству, продолжают оставаться важными и принципиальными.

Знание структуры Конституции РФ не только помогает ориентироваться в тексте Основного Закона России. К структуре Конституции, как правило, «привязаны» система отрасли конституционного права России, а также структура одноименного учебного курса. Однако отождествлять структуру Конституции РФ и систему конституционного права ни в коем случае нельзя. Аналогия между этими понятиями возможна лишь по названию и последовательности составных частей, но не по объему и содержанию. Конституционное право РФ представляет собой огромную совокупность правовых норм, а не только норм непосредственно Конституции РФ, его невозможно представить без положений таких актов, как федеральные конституционные законы о референдуме, о Конституционном Суде РФ, о Правительстве РФ, о судебной системе,

об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации и др., федеральные законы о гражданстве, о выборах Президента РФ, о выборах депутатов Государственной Думы, о порядке формирования Совета Федерации, об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и др., регламенты Государственной Думы и Совета Федерации, многие указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, акты Конституционного Суда РФ, конституции, уставы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и др. Соответственно и учебную дисциплину «Конституционное право России» невозможно хорошо освоить, ориентируясь на изучение только собственно конституционных норм.

Рассмотренные сущность и юридические свойства Конституции РФ полностью применимы к характеристике *конституции (устава) каждого субъекта РФ*, который, являясь основным законом соответствующего субъекта, занимает особое (центральное) место в его правовой системе.

Конституцию РФ можно рассмотреть не только как нормативно-правовой акт, но и в более широком социальном контексте — ее влиянии на общественную практику, на развитие всей системы общественных отношений, складывающихся между гражданским обществом, государством и личностью. Можно выделить следующие **функции Конституции РФ**: политическую, экономическую, социальную, культурологическую, духовно-идеологическую, внешнеполитическую.

Политическая функция.

Конституция как Основной закон одновременно представляет собой и политический документ. Она представляет собой результат политического развития, подчас итог острой борьбы политических сил. В этом отношении политическая функция конституции складывается из ряда направлений ее воздействия (подфункций) на политические, прежде всего, государственные, отно-

шения.

Конституция призвана выражать общественный компромисс, баланс разных общественно-политических сил, интересов, те ценности, которые принимают все социальные слои и группы населения, и тем самым она гарантирует от проявления крайнего политического экстремизма, от силового противоборства.

Политическая функция Конституции РФ заключается в том, что политическое движение, в котором участвуют так или иначе все политические силы, осуществляется на основе правил, установленных ею. Политический процесс охватывает различные формы, способы и направления политической деятельности; по существу это порядок функционирования политической системы, ее институтов. Тем самым конституция выступает **как основной закон гражданского общества**, создающий механизм контроля за функционированием государственной власти и предотвращающий возможный государственный произвол. Конституция в правовом отношении оформляет государственную власть, принципы ее организации и функционирования, основные звенья (элементы) и важнейшие конституционные институты политической системы общества.

Конституция закрепляет и гарантирует осуществление всего комплекса политических прав и свобод личности (избирательные права граждан, свободы мысли и слова; право на объединение; право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования; право участвовать в управлении делами государства, в отправлении правосудия и др. (ст. 29-33 Конституции РФ). Реализация указанных политических прав и свобод ориентирована на стимулирование социально-политической активности граждан и их объединений.

Экономическая функция.

В период коренной трансформации и модернизации общественной системы возрастает роль экономической функции конституции. Ее содержание направлено на формирование нового гражданского общества, рыночных отношений, основанных на частной собственности в сочетании с другими формами собственности, в равной мере защищаемых конституцией, свободного предпринимательства и добросовестной конкуренции. Конституция одновременно ориентирует и на использование публичных начал в развитии новой экономики.

В России с переменным успехом развивается **экономика** на базе конституционных положений, отразивших качественную модернизацию общественного строя. Стержнем конституционных установлений, регулирующих отношения в сфере экономики, являются основные права и свободы собственников и других участников гражданского оборота, последовательная и эффективная реализация которых обеспечивает конституционность в сфере социально-экономических отношений.

Конституционное право всемерно способствует развитию конституционной экономики, рыночных отношений, запрещая необоснованные ограничения и дискриминационные условия реализации основанных социально-экономических прав собственников и других участников гражданского оборота.

Решения Конституционного Суда РФ по конституционному истолкованию норм гражданского, предпринимательского, финансового и иного законодательства последовательно признают и расширяют сферу частного права и обеспечивают защиту права частной собственности, права на свободное предпринимательство и других конституционных экономических прав.

Действие конституционных принципов единства экономического пространства и свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ) направлены на создание конституционного режима ста-

бильности экономического оборота, в частности на обеспечение справедливого распределения предпринимательских рисков. Конституционный принцип свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8) диктует необходимость поиска оптимального соотношения, сочетания публичных и частных интересов. Провозглашен конституционный принцип признания и защиты равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8).

Деловому климату в отечественной экономике препятствует нестабильность существующих отношений частной собственности, невысокий уровень корпоративного управления, использование механизмов банкротства для передела собственности, низкий уровень исполнения договорных обязательств и значительные проблемы в исполнении судебных решений.

Социальная функция.

Конституция РФ провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). В Конституции РФ устанавливаются свобода труда, наличие гарантированного минимума оплаты труда, государственная поддержка различных категорий малоимущих граждан, государственная и социальная защита и т. д.

Осуществление социальной функции во многом зависит от материально-финансовых ресурсов, от экономической и социальной мощи и политики государства.

Значение социальной функции конституции особенно возрастает в условиях российской действительности. В качестве первоочередных политических задач должны выступать ликвидация бедности населения и ускоренный экономический подъем в целях повышения благосостояния граждан.

Культурологическая функция.

Конституция — важный фактор культурной жизни общества, утверждения характерных для данного общества духовно-культурных ценностей. Конституция есть существенный элемент культуры общества, от развития и уровня которой зависит качественное состояние всего социума, его прогресс. Установления Конституции РФ исходят из особой роли культуры в развитии и самореализации личности, в гуманизации общества, в сохранении национальной самобытности народов, их достоинства и процветания. Соответствующие положения Конституции РФ направлены на сохранение и преумножение исторического и культурного наследия. Согласно Конституции РФ каждому предоставляется право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Уровень культурной жизни в обществе зависит от гарантированности получения образования, свободы литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания и защиты интеллектуальной собственности.

Идеологическая функция.

Вопрос об идеологической функции конституции вызывает дискуссию: от ее безоговорочного признания до полного отрицания, полагая, что конституция стоит над идеологией, она — вне идеологии.

Конституция РФ закрепила принцип политического и идеологического многообразия в качестве основы конституционного строя, в противовес идеологическому монополизму в условиях тоталитаризма, согласно которому официально признавалась в качестве общеобязательной лишь марксистско-ленинская идеология (ч. 1 ст. 13). Идеологический монополизм пронизывал все содержание советских конституций, был необходимым критерием функционирования конституционных институтов и осуществления прав граждан. Как реакция на официальное признание господства лишь идей научного коммунизма, социалистической идеологии в ч. 2 ст. 13 появилось следующее положение: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государст-

венной или обязательной». Данное установление не может интерпретироваться вне контекста других конституционных положений, регулирующих сферу идеологических отношений, политического плюрализма, прав и свобод человека и т. д. Естественно, конституция не может быть идеологически нейтральной.

Конституция РФ является политико-идеологическим документом. В ней выражается конституционно-правовое мировоззрение, закрепляется государственная политика, направленная на обеспечение достоинства личности, прав и свобод человека, демократических институтов, общечеловеческих ценностей, составляющих основу конституционного строя. Эти ценности, будучи стержнем демократической идеологии, охраняются и защищаются Конституцией РФ.

Внешнеполитическая функция.

В Конституции РФ закладывается основа внешнеполитической деятельности государства. Роль данной функции возрастает по мере развития интеграционных процессов в современном мире, повышения роли норм международного права, стремления человечества к справедливому мировому правопорядку.

Конституция РФ закрепляет, что в ведении Российской Федерации находятся внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Российской Федерации (ст. 71). В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров России. Президент РФ как глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных от-

ношениях.

Конституция РФ признает и закрепляет право России участвовать в межгосударственных объединениях и определяет условия, препятствующие этому участию. Так, в ст. 79 сказано, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Конституция РФ признает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15).

Тема 3. Институт гражданства РФ.

Цели занятия: Знать/понимать:

- понятие, принципы, основания приобретения и прекращения гражданства, закрепленные в федеральном законе.

Уметь/быть в состоянии:

- грамотно применять установленные основания приобретения и прекращения гражданства в практических жизненных ситуациях – при приобретении гражданства РФ иностранным гражданином и при прекращении гражданства РФ гражданином РФ.

Ход занятия.

Вызов

Шаг 1. Беседа преподавателя о том, какие существуют условия для получения гражданства разными категориями граждан (например, гражданин Таджикистана, работающий в России, и господин Депардье, получивший гражданство РФ).

Рефлексия

Шаг 2. Распределить студентов по группам. Каждая группа должна разрешить одну из следующих ситуаций:

1. Иностранец был признан в установленном законом порядке беженцем на территории РФ. Он обратился с заявлением о приобретении гражданства РФ. Какие условия должен соблюсти данный иностранец?
2. Иностранец, проживающий в течение 5 лет на территории РФ, в последний год отсутствовал на территории РФ больше 4-х месяцев. Он обратился с заявлением о приобретении гражданства РФ. Соблюдены ли условия приобретения гражданства РФ, установленные для общего порядка приема в гражданство РФ?
3. У граждан РФ, постоянно проживающих на территории другого государства, родился ребенок. Родители данного ребенка одновременно обратились в уполномоченные органы РФ и иностранного государства с заявлением о предоставлении ребенку и гражданства РФ, и гражданства другого государства. Правомерно ли поступили родители? Есть ли возможность приобретения ребенком гражданства обоих государств?
4. Лицо, ранее являвшееся гражданином РФ, обратилось с заявлением о восстановлении в гражданстве РФ. В заявлении также было указано о наличии у заявителя высоких достижений в области культуры, искусства и профессиональных качеств, представляющих интерес для России.

Какие условия должны быть соблюдены в данном случае для предоставления гражданства РФ?

5. Гражданин РФ, планирующий получить вид на жительство в иностранном государстве, обратился в уполномоченный орган РФ с заявлением об отказе от имеющегося у него гражданства РФ. Каковы действия уполномоченного органа РФ?

Рефлексия.

Каждая группа разрешает указанные выше ситуации с использованием подготовленного преподавателем раздаточного материала и текста федерального закона «О гражданстве РФ». Группы представляют свое решение ситуаций поочередно. После презентации каждой группы происходит обсуждение с участием других групп.

Шаг 3. Каждой группе дается задание придумать ситуацию, связанную с желанием иностранного гражданина приобрести гражданство РФ. Группам раздается пустой бланк заявления о принятии в гражданство РФ и предлагается его заполнить в зависимости от придуманной ситуации.

Группы озвучивают свои заявления поочередно.

Осмысление.

Шаг 4. Студентам в группах предлагается сопоставить принципы гражданства и основания приобретения и прекращения гражданства. Необходимо показать, как принципы отражаются в основаниях приобретения и прекращения гражданства, заполнив соответствующую таблицу:

Принцип гражданства	Основание приобретения и прекращения гражданства	Пример отражения принципа в основаниях приобретения, прекращения гражданства

Каждая группа озвучивает поочередно свои варианты, преподаватель заполняет таблицу на доске.

Шаг 5. Студентам в группах предлагается сформулировать вопросы, которые возникли по данной теме или которые не были освещены в ходе занятия.

Преподаватель также формулирует свои вопросы:

1. Что такое вид на жительство?
2. На какой период выдается вид на жительство?
3. Каким образом иностранный гражданин может въехать на территорию России?
4. Каковы последствия незаконного въезда на территорию РФ?
5. Каковы режимы пребывания – проживания иностранных граждан в РФ?

Ответы на данные и другие вопросы студенты должны подготовить в группах к следующему занятию. Для подготовки ответов студентам предлагается самостоятельно изучить федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

Текст для работы со студентами.

Понятие и принципы гражданства

Гражданство – это устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Конституция РФ закрепляет лишь базовые принципы института гражданства (в том числе в гл. 1 «Основы конституционного строя»), детальная же регламентация этого конституционно-правового института закреплена в Федеральном законе от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» с изм. и доп. (далее – Закон о гражданстве), принятому взамен одноименного Закона РФ от 28.11.1991 № 1948-1. Основные новеллы нового закона сводятся к большей жесткости его норм по вопросам приобретения российско-

го гражданства по сравнению с правилами, предусматривавшимися прежним законом, однако 11 ноября 2003 г. в федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» был внесен ряд изменений и дополнений, облегчающих процедуру приобретения российского гражданства для некоторых категорий заявителей, прежде всего, соотечественников из государств СНГ.

Для лиц, уже имеющих гражданство Российской Федерации на 1 июля 2002 г. (день вступления закона в силу), не требуется никакой перерегистрации или переоформления гражданства.

Конституция РФ и федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» закрепляют следующие *принципы гражданства*:

- *Единство гражданства.* В соответствии с этим принципом республики – субъекты РФ не могут устанавливать собственное гражданство, предусматривающее изъятия из общего, единого статуса гражданина Российской Федерации (федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», в отличие от Закона 1991 г., о гражданстве республик в составе РФ не говорит вообще); гражданин республики одновременно является гражданином Российской Федерации; правовой статус гражданина России, проживающего в какой-либо республике, является единым на всей территории России и ничем не отличается от статуса российского гражданина, проживающего в ином субъекте РФ; установление гражданства республикой в составе Российской Федерации не порождает двойного гражданства проживающего в этой республике человека – гражданина Российской Федерации и соответствующей республики.

- *Равенство гражданства* независимо от оснований приобретения гражданства, а также от пола, национальности, возраста, социального происхождения и положения и т. п. В частности, гражданство замужней женщины в России не

зависит от гражданства мужа (и наоборот), заключение или расторжение брака между гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства РФ, не влечет за собой изменения гражданства указанных лиц; изменение гражданства одним из супругов не влечет изменения гражданства другого супруга (ст. 8 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

- *Сохранение гражданства при проживании гражданина России за ее пределами.* Не существует каких-либо сроков, по истечении которых в случае проживания россиянина в другом государстве он утрачивал бы гражданство Российской Федерации. Право на изменение гражданства – неотъемлемое право любого российского гражданина, отказ в выходе из гражданства Российской Федерации может быть только мотивированным и на основании отлагательных обстоятельств, предусмотренных законом.

- *Невозможность лишения гражданина Российской Федерации гражданства или права изменить его.* Данный принцип призван обеспечить беспрепятственное осуществление гражданином своих прав без боязни утратить российское гражданство (в частности, за инакомыслие, несогласие с политикой властей и т. п.). В случае осуществления российским гражданином какой бы то ни было противоправной деятельности к нему могут применяться различные виды ответственности и наказания, но такой санкции, как «лишение гражданства», российское законодательство не предусматривает и предусматривать не может.

- *Невозможность высылки российского гражданина за пределы России или выдачи иностранному государству (экстрадиции).* Гражданин России не может быть выслан из страны, равно как и иметь препятствия для возвращения на Родину (при этом данный принцип не ограничивает полномочия органов государственной власти РФ по выдворению за пределы России иностранных

граждан и лиц без гражданства по предусмотренным законом основаниям). Российский гражданин также не может быть выдан другому государству в случае совершения правонарушения за рубежом и предъявления соответствующего требования этого государства о выдаче с целью привлечения к ответственности (экстрадиция других лиц, находящихся на территории Российской Федерации, возможна на основании межгосударственных договоров о правовой помощи для привлечения к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение). Однако если совершенное деяние, за которое преследуется российский гражданин, является противоправным и с точки зрения российского законодательства, то этот гражданин должен быть привлечен к ответственности по нормам законодательства РФ на ее территории.

Основания приобретения и прекращения гражданства

В соответствии с гл. 2 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» гражданство может быть приобретено по следующим основаниям:

- по рождению (филиация);
- в результате приема в гражданство (натурализация);
- в результате восстановления в гражданстве (реинтеграция);
- в результате выбора гражданства (оптация);
- иные основания.

При приобретении гражданства *по рождению* в разных государствах применяются два основных принципа: принцип «*права крови*», в соответствии с которым гражданство ребенка определяется гражданством родителей независимо от места рождения, и принцип «*права почвы*», согласно которому граждан-

ство ребенка, напротив, определяется по месту рождения, территории государства, на которой он родился, независимо от гражданства родителей. Применение в том или ином государстве первого или второго принципа в качестве преобладающего обуславливается рядом факторов (традицией, количеством и плотностью населения, демографической политикой и др.) и не исключает их сочетания.

В Российской Федерации при определении гражданства родившихся детей применяются оба принципа, но преобладает принцип «права крови». Это означает, что независимо от места рождения ребенок приобретает российское гражданство, если оба его родителя или единственный родитель являются гражданами России, а также если один из его родителей имеет гражданство России, а другой является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно.

В то же время российское законодательство допускает применение и принципа «права почвы», прежде всего, в целях исключения и сокращения состояния безгражданства родившихся детей. Это возможно при условии рождения ребенка на территории России в следующих случаях:

- если один из родителей имеет гражданство РФ, а другой является иностранным гражданином. Следует отметить, что в такой ситуации ребенок может приобрести и гражданство государства, гражданином которого является второй родитель, однако если законодательство этого государства не предусматривает такой возможности, и ребенок может стать лицом без гражданства, то он приобретает гражданство Российской Федерации по российскому законодательству;

- если оба родителя (или единственный родитель), проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что государства, гражданами которых являются родители (или единственный родитель), не предоставляют ребенку своего гражданства;

- если родители ребенка неизвестны и не объявятся в течение шести месяцев со дня обнаружения его на территории Российской Федерации. В этом случае точное место рождения ребенка неизвестно, но устанавливается своего рода презумпция его рождения на территории России, дающая основание приобрести российское гражданство по принципу «права почвы».

Филиация является самым распространенным и простым основанием приобретения гражданства, не требует какой-либо особой процедуры. Гражданство при наличии рассмотренных условий приобретает как бы автоматически, в силу самого факта рождения ребенка (к свидетельству о рождении выдается вкладыш, подтверждающий наличие у ребенка гражданства Российской Федерации, форма которого утверждена постановлением Правительства РФ от 06.02.03. № 61 «Об утверждении формы вкладыша в свидетельство о рождении, подтверждающего наличие у ребенка гражданства Российской Федерации»).

Прием в гражданство (натурализация) предполагает более сложную специальную процедуру и более жесткие условия. Прием в российское гражданство может осуществляться в общем и в упрощенном порядке. Условия натурализации *в общем порядке*:

- достижение иностранным гражданином или лицом без гражданства возраста 18 лет и обладание дееспособностью (натурализация несовершеннолетних детей осуществляется в упрощенном порядке);

- ценз оседлости (ценз проживания) – лицо, желающее приобрести гражданство Российской Федерации, должно к моменту обращения с соответствующим заявлением непрерывно проживать на территории России в течение пяти лет, имея вид на жительство (предварительное получение вида на жительство является обязательным условием для обращения с заявлением о приеме в российское гражданство, нелегальное и полулегальное фактическое проживание в расчет не принимается); срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы России не более чем на три месяца в течение одного года (прежний закон о гражданстве предусматривал более мягкий ценз оседлости – пять лет постоянного проживания или три года непрерывного). Для лиц, прибывших в Российскую Федерацию на постоянное жительство до 1 июля 2002 г. (даты вступления в силу федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»), срок проживания исчисляется со дня регистрации по месту жительства. Срок проживания на территории Российской Федерации как обязательное условие натурализации может быть сокращен до одного года в следующих случаях:

- наличия у заявителя высоких достижений в самых различных областях науки, техники, культуры, искусства, спорта и т. д. и профессиональных качеств (специальности, квалификации и пр.), представляющих интерес для России;

- предоставления заявителю политического убежища на территории Российской Федерации или признания его беженцем в установленном порядке и др.

- обязательство соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство (данное условие представляется в значительной степени формальным, поскольку обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы лежит на всех без исключения гражданах России и иных лицах, находящихся на ее территории, без каких-либо дополнительных обязательств, обещаний, расписок и т. п.);

- наличие законного источника средств к существованию. Прежде всего, здесь имеется в виду работа по трудовому договору и осуществление предпринимательской деятельности, хотя не исключены и иные источники (пенсии, стипендии, пособия, доходы от использования имущества, банковские вклады и др.). Это условие является новеллой российского законодательства о гражданстве;

- заявление об отказе от гражданства иностранного государства гражданина этого государства, желающего приобрести гражданство российское (в отдельных случаях такой отказ не требуется);

- владение государственным языком Российской Федерации, т. е. русским языком, на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды.

Если иностранный гражданин или лицо без гражданства, желающий приобрести российское гражданство, имеет особые заслуги перед Российской Федерацией (выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие общества и экономики, обеспечение обороноспособности и безопасности РФ, другие заслуги, способствовавшие повышению международного престижа России, подтвержденные с помощью механизма объективной оценки этих заслуг), то гражданство ему по ходатайству федерального органа государственной власти или главы субъекта

РФ может быть предоставлено и без соблюдения рассмотренных выше условий. Так, в 2003 г. было предоставлено российское гражданство З. Церетели, американскому баскетболисту Джону Холдену. Без соблюдения общих условий для натурализации российское гражданство может быть предоставлено также гражданам государств – бывших республик СССР, прослужившим в Вооруженных Силах России по контракту не менее трех лет. Для этого необходимы лишь документ, подтверждающий владение русским языком, обязательство о выходе из имеющегося гражданства другого государства, а также ходатайство Министерства обороны РФ или иного федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрено прохождение военной службы.

Окончательное решение о приеме в российское гражданство в общем порядке принимает Президент РФ путем издания указа индивидуального характера, при этом срок для принятия такого решения может составлять до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых и надлежащим образом оформленных документов.

Натурализация в России может быть осуществлена и *в упрощенном порядке*. Такой порядок предусмотрен как для детей и недееспособных лиц, так и для совершеннолетних и дееспособных иностранных граждан и лиц без гражданства. В первом случае волю на приобретение гражданства недееспособными (или не полностью дееспособными) лицами изъявляют их законные представители: родители, опекуны, попечители. Для реализации этой процедуры в отношении совершеннолетних и дееспособных заявителей необходимы следующие условия:

- наличие хотя бы одного родителя – гражданина РФ, проживающего в России;

- проживание в государствах СНГ и Балтии бывших граждан СССР, если они до сих пор не получили гражданства этих государств и остаются лицами без гражданства;
- получение профессионального образования (среднего или высшего) гражданами государств СНГ или Балтии в учебных заведениях России после 1 июля 2002 г.;
- рождение иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РСФСР до распада СССР и наличие у него в прошлом гражданства СССР;
- состояние в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет (т. е. сам по себе факт заключения брака с российским гражданином, а также краткосрочный брак права на сокращение ценза оседлости не дают);
- наличие у нетрудоспособного заявителя совершеннолетних дееспособных детей – граждан России и др.

Вопросами приема в российское гражданство в упрощенном порядке, включая принятие окончательного решения, занимаются уполномоченные органы исполнительной власти – МВД и МИД России через соответствующие структуры на территории Российской Федерации и за ее пределами. Поскольку процедура эта более простая, позволяет решать вопросы на местах, то и срок для принятия решения сокращен вдвое: он не может превышать шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых для его рассмотрения документов.

Восстановление в гражданстве Российской Федерации на первый взгляд представляется не вполне логичным основанием приобретения гражданства, поскольку существует принцип невозможности лишения гражданства (и в законодательстве большинства государств такое основание приобретения гражд-

данства отсутствует). Но в федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» это основание содержится, хотя оно существенно изменено по сравнению с прежним законом. Если ранее восстановление в российском гражданстве осуществлялось по достаточно простой процедуре (в порядке регистрации) и было актуальным, в частности, для лиц, которые в прошлом были лишены советского гражданства помимо их воли, то сейчас эти лица могут приобрести гражданство Российской Федерации только в общем порядке, т. е. в порядке натурализации. В то же время по этому основанию могут приобрести российское гражданство иностранные граждане и лица без гражданства, которые имели гражданство Российской Федерации ранее, но затем изменили или утратили его (например, в связи с изменением гражданства родителей, усыновлением, установлением опеки или попечительства, в случае выхода из гражданства России). Однако процедура приобретения гражданства Российской Федерации в порядке восстановления такая же, как и при приеме в гражданство в общем порядке, лишь при одном смягчающем условии – срок проживания на территории России для заявителей сокращается до трех лет.

Выбор гражданства (оптация) как основание приобретения гражданства Российской Федерации может иметь место при изменении государственной границы в связи с присоединением к России новых территорий. В этом случае лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют возможность выбора российского гражданства при безусловном праве сохранения прежнего гражданства. Порядок и сроки оптации должны устанавливаться соответствующим международным договором. Следует иметь в виду, что оптация может служить основанием и для прекращения гражданства Российской Федерации в случае передачи части российской территории в соответствии с международным договором под юрисдикцию другого государства, если в этой ситуации граждане России пожелают изменить рос-

сийское гражданство на гражданство государства, к которому перешла соответствующая территория (не предусмотрено законодательством РФ).

Кроме оптации *основаниями прекращения гражданства Российской Федерации* являются выход из российского гражданства и отмена решения о предоставлении российского гражданства.

Выход из гражданства Российской Федерации хотя и является актом добровольным, но должен быть осуществлен по определенной процедуре: в общем порядке (с подачей заявления на имя Президента РФ, который и принимает окончательное решение), если гражданин проживает в России, или в упрощенном порядке (заявление подается и рассматривается соответствующими структурами МИД Российской Федерации), если гражданин России проживает в иностранном государстве. Прекращение гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей или единственный родитель которого является иностранным гражданином, также может быть осуществлено в упрощенном порядке (в этом случае вопрос будет рассматриваться соответствующими структурами МВД России); в случае же усыновления (удочерения) ребенка – гражданина России иностранным гражданином (или иностранными гражданами) гражданство ребенка может быть прекращено в общем порядке.

В выходе из российского гражданства может быть отказано по следующим основаниям:

- если заявитель имеет невыполненное перед Российской Федерацией обязательство, предусмотренное федеральным законом (например, не истек срок военной службы, имеются недоимки по налогам и сборам, не истек установленный срок после последнего доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, и др.);

- если заявитель привлечен к уголовной ответственности в установленном порядке (вступил в силу обвинительный приговор суда, выдвинуто обвинение по возбужденному уголовному делу);
- если заявитель не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения (данное ограничение может показаться не вполне демократичным, хотя цель его очевидна – исключение ситуации безгражданства).

В отличие от выхода из гражданства *отмена решения о приеме в гражданство* Российской Федерации осуществляется государственными органами независимо от воли гражданина. Основанием отмены решения о приеме в гражданство является установление фактов представления заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, причем такие факты должны быть установлены только в судебном порядке. Отмену решения о приеме в российское гражданство выносит тот орган, который принимал и решение о приеме в гражданство: Президент РФ, соответствующие структуры МВД или МИД России. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» не содержит положения о сроках давности для принятия рассматриваемого решения – отмена решения о приеме в гражданство может иметь место в любое время (прежнее законодательство содержало срок давности в пять лет, по истечении которого отмена решения о приеме в гражданство была невозможна). Отмена решения о приеме в гражданство гражданина не влечет автоматического прекращения гражданства его супруга, детей и других родственников (гражданство ребенка в этом случае может быть прекращено только при наличии письменного согласия другого родителя – гражданина Российской Федерации и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства).

Тема 4 Понятие правового статуса личности. Система прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Цели занятия: Знать/понимать:

- основные права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- основные нормативно-правовые акты, регулирующие права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Уметь/быть в состоянии:

- разграничить сферы действия различных прав и свобод человека и гражданина;
- определить границы реализации основных обязанностей граждан;
- выявлять случаи нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Ход занятия

Часть 1.

Общая характеристика конституционно-правового статуса личности.

Вызов.

Шаг 1. *Беседа преподавателя.* Студентам для ознакомления раздается текст популярной в советские времена песни «Комсомольская традиция».

Комсомольская традиция

(Музыка: О. Фельцман Слова: И. Шаферан)

С той поры, как буденовцы собирали коней,
И до наших сегодняшних, до космических дней
Есть традиция добрая в комсомольской семье:
Раньше думай о Родине, а потом о себе.

С ног валились, усталые, промерзали насквозь,
Но Магнитку поставили, возвели Комсомольск.
Есть традиция добрая в комсомольской семье:
Раньше думай о Родине, а потом о себе.

А когда под снарядами запылал небосвод,
Если мёртвые падали, шли живые вперёд.
Есть традиция добрая в комсомольской семье:

Раньше думай о Родине, а потом о себе.

Время подвигов пламенных не уйдёт в забвенье!
Жизнью честной и праведной славим время своё!
Есть традиция добрая в комсомольской семье:
Раньше думай о Родине, а потом о себе.

После ознакомления с текстом песни организуется фронтальная беседа со студентами на основе вопросов:

- Как вы считаете, можно ли основную идею песни (**раньше думай о Родине, а потом о себе**) отнести к современному российскому обществу? Если да, то почему? Если нет, то почему?

- Что в наше время важнее: интересы общества или личности?

В рамках фронтальной беседы ее результаты фиксируются преподавателем на доске с помощью ключевых слов в таблице.

Позиция, аргументы	общество	личность

Осмысление.

Шаг 2.

Студентам раздается текст, в котором зафиксированы основные принципы правового статуса личности, для индивидуального ознакомления.

Текст для работы со студентами.

Статья 2 Конституции РФ раскрывает важнейшую сторону характеристики России как правового государства: *высшей ценностью* провозглашаются человек, его права и свободы. Все остальные общественные ценности (в том числе

обязанности человека) такой конституционной оценки не получили, следовательно, располагаются по отношению к ней на более низкой ступени и не могут ей противоречить. Данное положение является принципиальной новеллой российского конституционализма 90-х годов: ранее приоритет всегда имели государственные интересы (отождествляемые с общественными).

Признание прав и свобод человека высшей ценностью означает, что в случае коллизии прав человека и других конституционно защищаемых ценностей, в том числе и тех, которые относятся к иным основам конституционного строя, приоритет следует отдавать правам человека. Глава 2 Конституции РФ, содержащая открытый перечень прав и свобод человека и гражданина, как и гл. 1 и 9, является, как отмечалось, «защищенной», «более жесткой» и не может быть изменена Федеральным Собранием РФ.

Важным фактором является то, что основные права и свободы человека и гражданина рассматриваются как *естественные*, принадлежащие каждому от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ), т. е. они существуют объективно, а не по воле законодателя, являются не октроированными, не дарованными государством (государство должно их не устанавливать, а лишь признавать, соблюдать и защищать как уже существующие), а дозаконотворческими и незаконотворческими.

Естественный характер основных прав и свобод означает также, что они не могут быть не только приобретены, но и переданы кому-либо, т. е. являются *неотчуждаемыми* (и даже отказ от них является ничтожным). Государство не может обладать полномочиями, приобретенными за счет основных прав и свобод человека.

Характеризуя конституционно-правовой статус личности, важно иметь в

виду следующее. Если *правовой статус* – это совокупность прав, обязанностей, гарантий и ответственности соответствующего субъекта правоотношений, то *конституционно-правовой статус личности* – это совокупность лишь основных (конституционных) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; нормы конституционного права устанавливают *основы правового статуса личности*.

Конституционные права и свободы человека и гражданина имеют следующие особенности:

- они являются исходным пунктом для установления других прав, свобод и законных интересов в отраслевом (специальном) законодательстве;
- для них характерна высокая степень обобщения и распространения;
- в основе их возникновения лежат не конкретные юридические факты, а само существование (рождение) человека, состояние его в гражданстве Российской Федерации;
- они обеспечиваются повышенной правовой охраной.

Рефлексия.

Шаг 3. После чтения текста студентам предлагается сформулировать дополнительные принципы, аргументировав их.

Часть 2.

Классификация прав и свобод человека и гражданина

Вызов.

Шаг 3. *Беседа преподавателя.*

Конституция РФ нормативно не разделяет права и свободы человека и гражданина на какие-либо группы, однако на основе теоретического анализа широкого спектра конституционных и международных норм конституционно-

правовой институт прав и свобод может быть подвергнут классификации.

Студенты разделяются на группы, в каждую группу раздается произвольно составленный перечень прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ.

Перед студентами ставится задача проклассифицировать данные права и свободы человека и гражданина по различным основаниям.

Каждая группа представляет свои классификации на листах А3, разъясняя свою позицию посредством презентации.

Список прав и свобод человека и гражданина, раздаваемый в группах:

на жизнь; на объединение; свобода предпринимательства; на судебную защиту; на участие в управлении делами государства; на охрану семьи, материнства, отцовства и детства; право частной собственности; свобода творчества; неприкосновенность жилища; свобода собраний; трудовые права; участие в культурной жизни; на образование; достоинство личности; на социальное обеспечение; свободу и личную неприкосновенность; на жилище; на охрану здоровья; право обращений; свобода информации и средств массовой информации; национальную и культурную самоидентификацию; свобода передвижения; свобода совести; благоприятную окружающую среду; свобода мысли и слова.

Осмысление.

Шаг 4. Студентам раздается для индивидуального ознакомления текст, в котором отражены имеющиеся в научной литературе различные классификации прав и свобод человека и гражданина. Перед студентами ставится задача поставить знаки вопроса перед классификациями, требующими дополнительных разъяснений, и восклицательные знаки перед классификациями, которые были

определены студентами самостоятельно.

Дополнительные разъяснения предлагается дать самим студентам. В случае затруднений, дополнительные разъяснения дает преподаватель.

Текст для работы со студентами.

1. Самое общее деление прав и свобод – деление их на *права человека* и *права гражданина* – связано с дуализмом гражданского и политического общества. Как член гражданского общества человек имеет равные права со всеми другими, но как член политически организованного общества он имеет равные права только лишь с теми, кто, как и он, принадлежит к данному государству; у него больше прав и обязанностей в своей стране, чем у тех, кто к данному государству не принадлежит.

2. Понятия *право* и *свобода* – в значительной степени равнозначны (зачастую их отождествляют, а в некоторых отраслях права о свободах не говорится вообще). Но между ними есть и различие. «Свобода» – понятие более общее, чем «право», нередко под «свободой» понимается группа прав (в частности, политических).

3. Иногда права и свободы подразделяют на *индивидуальные* и *коллективные* (солидаристские). Большинство индивидуальных прав и свобод человека и гражданина могут осуществляться и коллективно, тогда как коллективные права и свободы индивидуально осуществлены быть не могут. К коллективным, в частности, относятся право на объединение (ст. 30 Конституции РФ), свобода собраний, митингов, демонстраций, шествий (ст. 31), право на забастовку (ч. 4 ст. 37), права коренных малочисленных народов и национальных меньшинств (ст. 69 Конституции, Федеральный закон от 30.04.99 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»), право петиции, право на гражданское неповиновение и др.

4. Права и свободы можно разделить на *основные* и *дополнительные* (посредством которых реализуются основные). Так, право граждан РФ на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) реализуется, в том числе, и через право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в отправлении правосудия, поступать на государственную службу (ч. 2, 4, 5 ст. 32); право на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23) конкретизируется в праве каждого на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23); свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27) подкрепляется правом каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации и правом граждан РФ беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27).

5. Права и свободы можно разделять на *общие* (принадлежащие достаточно широкому кругу лиц) и *особенные* (частные), принадлежащие значительно меньшему кругу лиц. Например, если права пенсионеров рассматриваются как общие, то права пенсионеров-инвалидов, военных пенсионеров – как особенные; права государственных служащих – как общие, а права помощников депутатов, работников прокуратуры – как особенные. Права, принадлежащие одной и той же группе лиц, в одних случаях могут рассматриваться как общие, а в других – как особенные. В частности, в паре «права граждан РФ – права наемных работников» права наемных работников являются особенными, а в звене «права наемных работников – права работающих женщин» те же права являются общими.

6. Выделяют *абсолютные* права и свободы (т. е. те, которые ни при каких условиях не могут быть ограничены) и права и свободы, *подлежащие законодательному ограничению*. К первым относятся право на жизнь, достоинство личности, право на жилище, на судебную защиту, свобода совести, свобода

предпринимательской деятельности, неприкосновенность частной жизни и др. (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ). Ко вторым – свобода печати, свобода передвижения, право собственности, тайна переписки и др.

7. Наиболее разработанной и традиционной является классификация прав и свобод человека и гражданина по сферам проявления этих прав и свобод. Именно эта классификация нормативно оформлена в многочисленных международных правовых актах, таких как Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Устав Совета Европы (Россия вступила в Совет Европы в 1996 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ратифицирована Российской Федерацией в 1998 г.) и др. По указанному критерию права и свободы человека и гражданина объединяют в три группы:

- *личные (гражданские) права и свободы* – это те права и свободы, которые составляют первооснову конституционно-правового статуса личности, обеспечивают конституционную защиту всех сфер частной жизни человека (круг интересов и потребностей, мысли, суждения, записи, дневники, социальные связи, интимные стороны жизни и т. п.) от неправомерного вмешательства государства и других лиц. Большинство из этих прав и свобод носит естественный и абсолютный характер и предоставляется всем членам российского общества независимо от наличия или отсутствия гражданства РФ;

- *политические права и свободы* – это права и свободы, обеспечивающие участие личности (как индивидуально, так и совместно с другими лицами) в жизни общества и государства, в том числе в формировании и осуществлении публичной власти. В отличие от личных прав многие политические права и

свободы принадлежат только гражданам Российской Федерации (но не все, например, свобода массовой информации, право на объединение гарантируются каждому человеку независимо от гражданства РФ);

- *экономические, социальные и культурные права и свободы* – это права и свободы, обеспечивающие реализацию и защиту жизненных потребностей человека в экономической, социальной и культурной сферах. Права и свободы этой группы, как и личные права и свободы, не зависят от гражданства и принадлежат каждому человеку. Многие права данной группы детализируются в отраслевом законодательстве: трудовом, пенсионном, семейном, жилищном и др.

Перечислим основные права и свободы человека и гражданина каждой группы с указанием конституционных положений и некоторых законов и иных правовых актов, посредством которых осуществляются конкретизация и детализация в регулировании соответствующих прав и свобод (что призвано облегчить самостоятельную работу по уяснению содержания конкретных прав и свобод).

К *личным правам и свободам человека и гражданина* Конституция РФ относит:

- право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ, Закон РФ от 22.12.1992 № 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека», ст. 59 Уголовного кодекса РФ и др.);

- достоинство личности (ст. 21 Конституции РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Уголовно-исполнительный кодекс РФ, Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и др.);

– право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 2 Конституции РФ, ст. 37, гл. 17 УК РФ, УПК РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральные законы от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» и др.);

– право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23, 24 Конституции РФ, Семейный кодекс РФ, ст. 137, 138 УК РФ, УПК РФ, Федеральные законы от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Закон РФ от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции», ст. 150–152, 1123 Гражданского кодекса РФ; ст. 16 Основ законодательства РФ о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1, Федеральный закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» и др.);

– неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ, ст. 139 УК РФ, ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.);

– право на определение и указание национальной принадлежности, использование родного языка (право на национальную и культурную самоидентификацию) – ст. 26 Конституции РФ, Закон РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ», Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и др.;

– свобода передвижения и выбора места жительства (ст. 27 Конституции РФ, Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и др.);

– свобода совести и вероисповедания, право гражданина на замену военной службы альтернативной гражданской службой (ст. 28, ч. 3 ст. 59 Конституции РФ, Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», ст. 148 УК РФ, Федеральный закон от 25.07.2002 «Об альтернативной гражданской службе»);

– свобода мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ, Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и др.);

– право на судебную защиту, квалифицированную юридическую помощь, процессуальные гарантии (ст. 46-54 Конституции РФ, Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», процессуальное законодательство РФ).

К политическим правам и свободам относятся:

– право на объединение (ст. 30 Конституции РФ, гл. 4 Гражданского кодекса РФ, Федеральные законы от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и др.);

– свобода собраний, митингов, шествий и демонстраций (ст. 31 Конституции РФ, Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», ст. 149 УК РФ, Закон г. Москвы от 04.06.1997 «О собраниях и конференциях граждан по месту их проживания в городе Москве» и др.);

– право на участие в управлении делами государства (включая избирательные права, право участвовать в отправлении правосудия), доступа к государственной службе (ст. 32 Конституции РФ, Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Феде-

ральные законы от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», процессуальное законодательство и др.);

– право обращений («право петиции») – ст. 33 Конституции РФ, Закон г. Москвы от 18.07.1996 «Об обращениях граждан» и др.;

– свобода информации и средств массовой информации (ч. 4, 5 ст. 29 Конституции РФ, Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» Федеральный закон от 27.05.2003 «О системе государственной службы Российской Федерации»).

Группу экономических, социальных и культурных прав и свобод составляют:

– свобода предпринимательства (ст. 34 Конституции РФ, Гражданский кодекс РФ, Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», ст. 169, 171, 173 УК РФ и др.);

– право частной собственности (ст. 35, 36 Конституции РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, гл. 21 УК РФ и др.);

– трудовые права – на труд и его оплату (свобода труда), на отдых, на забастовку (ст. 37 Конституции РФ, Трудовой кодекс РФ, Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральный закон от 23.11.1995 № 175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» и др.);

– право на охрану семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 38 Конституции РФ, Семейный кодекс РФ и др.);

– право на социальное обеспечение (ст. 39 Конституции РФ, Трудовой кодекс РФ, Федеральные законы от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в

Российской Федерации», от 15.12.2001 № 163-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» и др.);

– право на жилище (ст. 40 Конституции РФ, Жилищный кодекс РФ, гл. 18 ГК РФ, Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»);

– право на охрану здоровья (ст. 41 Конституции РФ, Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22.07.1993, Закон РФ от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в РФ», Федеральный закон от 29.04.1999 № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»);

– право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ, Федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и др.);

– право на образование и академические свободы (ст. 43 Конституции РФ, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и др.);

– свобода творчества (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ, часть 4 Гражданского кодекса РФ и др.);

– право на участие в культурной жизни (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ, Основы законодательства РФ о культуре от 09.10.1992 № 3612-1, Федеральные законы от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О музейном фонде и музеях Российской Федерации» др.).

Рефлексия.

Шаг 5. Студентам раздается схема классификации прав и свобод человека и гражданина (возврат к материалам вызова), чтобы ее сравнить с классификациями, разработанными студентами, и сделать необходимые исправления.



Схема. Классификация прав и свобод человека.

Часть 3. Конституционные обязанности человека и гражданина

Вызов.

Шаг 6. Студентам предлагается на основе изученных прав и свобод человека и гражданина самостоятельно сформулировать обязанности граждан, заполнив левый столбик таблицы:

До чтения	После чтения

Осмысление.

Шаг 7. Студентам выдается текст для индивидуального ознакомления.

Текст для работы со студентами.

Составной частью правового статуса того или иного субъекта правоотношений наряду с *правами* являются *обязанности* этого субъекта, равно как и *гарантии* его прав и *ответственность*. Конституция РФ 1993 г., в отличие от предыдущих российских конституций и основных законов некоторых иностранных государств, не содержит специальной главы, посвященной обязанностям человека и гражданина. Вместе с тем такие обязанности в конституционном тексте содержатся главным образом в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», что подчеркивает неразрывное единство двух составных частей конституционно-правового статуса личности в России – конституционных (основных) прав и свобод и конституционных обязанностей.

Конституция РФ говорит, в частности, о следующих *обязанностях человека и гражданина*, конкретизированных и детализированных в отраслевом законодательстве:

- 1) соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15);
- 2) уважать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17);
- 3) обязанность родителей заботиться о детях, их воспитании и обязанность

совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о своих нетрудоспособных родителях (ч. 2, 3 ст. 38 Конституции РФ, Семейный кодекс РФ);

4) обязанность каждого получить основное общее образование и обязанность родителей или лиц, их заменяющих (усыновителей, опекунов, попечителей), обеспечить получение детьми образования данного уровня (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ, Закон РФ «Об образовании»);

5) заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и др.);

6) платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ, Налоговый кодекс РФ);

7) сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24.04.1995 № 55-ФЗ «О животном мире», Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» и др.).

8) обязанность граждан Российской Федерации защищать Отечество (ч. 1 ст. 59 Конституции РФ, Федеральные законы от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон от 25.07.2002 «Об альтернативной гражданской службе».

Характеризуя обязанности как составляющую конституционно-правового статуса личности, следует иметь в виду, что:

– во-первых, обязанности, в отличие от большинства прав и свобод, носят *позитивный характер*, т. е. устанавливаются нормативно (законами), тогда как права человека по отношению к государству имеют преимущественно естест-

венный, незаконотворческий характер. Таким образом, никаких «естественных», дозаконотворческих и незаконотворческих обязанностей у человека по отношению к государству нет;

– во-вторых, Конституция РФ исходит из принципа единства не только прав и свобод, но и обязанностей граждан Российской Федерации (ч. 2 ст. 6), следовательно, ни один гражданин России не может и не должен произвольно уклоняться или освобождаться от выполнения той или иной конституционной обязанности, которая, в отличие от права, являющегося мерой *возможного* поведения управомоченного лица, есть мера *должного, необходимого* поведения обязанного лица. Освобождение от той или иной обязанности, как и ее установление, может иметь место только на основании закона;

– в-третьих, как и некоторые права и свободы, отдельные обязанности могут быть возложены не на любого человека, проживающего в России (например, обязанность платить налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду и др.), а только на граждан Российской Федерации (в частности, обязанность по защите Отечества).

Рефлексия.

Шаг 8. После изучения предложенного текста студентам предлагается заполнить правый столбик таблицы.

До чтения	После чтения

Необходимо сравнить левый и правый столбики таблицы. Какие совпадения? В чем различия? Общее обсуждение. Оставшиеся у студентов вопросы.

Тема 5. Понятие и принципы российского федерализма.

Цели занятия: Знать/понимать:

- понятие и сущность федеративного государства, этапы становления федеративного государства в России и принципы федеративного устройства;

- основные нормативно-правовые акты, регулирующие федеративное устройство в России;

- разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Уметь/быть в состоянии:

- отличать федеративное государство от унитарного;

- применить нормы закона, устанавливающие порядок создания в РФ нового субъекта Федерации и присоединения к РФ нового субъекта.

Ход занятия

Часть 1.

Вызов.

Шаг 1. Преподаватель формулирует вопросы для обсуждения со студентами:

Что означает понятие федеративное государство?

В каких областях жизни можно услышать данное понятие?

Что такое федерализм? (Общее обсуждение).

По итогам обсуждения студенты самостоятельно формулируют понятия:

Федерация – это...

Федерализм – это...

Унитаризм – это...

Шаг 2. Студенты объединяются в группы, и на их рассмотрение выносятся следующие утверждения:

1. Российская Федерация уникальна: она является самой большой федерацией мира не только по абсолютному количеству субъектов, но и по числу их разновидностей.
2. Количество субъектов в РФ – 83, число разновидностей – 6.
3. Федеративные государства в обязательном порядке характеризуются наличием двух уровней государственной власти.
4. Как в унитарном государстве, так и федеративном власть делится на центральную и региональную, в любой момент предоставленные составным частям государства властные полномочия и автономия могут быть пересмотрены путем принятия соответствующего закона.

Студенты должны определить, какое утверждение является верным, а какое ложным. Результаты группового обсуждения фиксируются преподавателем в таблице на доске.

Группа/Утверждение	1	2	3	4
1	+	?	?	?
2	-	+	+	-
3	?	-	-	-
4				
5				
6				

Осмысление.

Шаг 3. Студенты индивидуально изучают предложенный преподавателем текст.

Текст для работы со студентами.

Федерация и федерализм: понятие и сущность

В качестве одной из основ конституционного строя ст. 1 Конституции РФ

закрепляет федеративное устройство России, что отражает официальное название государства. Среди сравнительно небольшого числа федераций мира положение Российской Федерации уникально: она является самой большой федерацией мира не только по абсолютному количеству субъектов (85), но и по числу их разновидностей (6).

Термины «федерация» и «федерализм» весьма востребованы в современном мире, причем не только в науке, но и в таких сферах общественных отношений, как литература, публицистика, спорт, культура, профсоюзная и иная профессиональная деятельность, функционирование различных институтов гражданского общества и общественных объединений (женских, молодежных, студенческих, детских, ветеранских и т. п.). В широком смысле слова под федерацией (от лат. *federare* – объединять, укреплять союзом) понимается любая система, структура, состоящая из неодинаковых частей.

Рассматриваемые термины имеют и собственно правовое значение. При этом они не являются тождественными, а соотносятся как форма и содержание. *Федерация* – это форма территориально-государственного устройства, при которой составными частями государства являются относительно самостоятельные государственные образования – субъекты федерации; *федерализм* же – это проявление установленных федеративных отношений, это сами федеративные отношения во всем их многообразии. Федерализм справедливо рассматривается как межотраслевое понятие, содержащее не только юридические, но и политические, социологические, психологические, исторические, экономические и иные аспекты. Таким образом, федерация как форма, организационная сторона государства отражает статику в государственных отношениях, а федерализм – динамику внутригосударственных отношений в федеративном государстве. При этом главное в характеристике федерализма – не уяснение территориальной составляющей государства, а именно федеративные отноше-

ния, т. е. взаимосвязи различных субъектов этих отношений. Не являясь тождественными, понятия «федерация» и «федерализм» находятся, тем не менее, в неразрывном единстве (во всяком случае, с сугубо юридической точки зрения): федерация немыслима без федеративных отношений, а федеративные отношения возможны только в федеративном государстве.

Четкую, непреодолимую границу между федерализмом и унитаризмом провести сложно. Децентрализация власти присуща не только федеративному, но и унитарному государству, при этом степень автономии составных частей некоторых унитарных государств (областей Италии, автономных сообществ Испании, Палестинской автономии в Израиле, Республики Каракалпакстан в Узбекистане и др.) может быть большей, чем субъектов отдельных федеративных государств (например, штатов в Индии). Поэтому существенным признаком федерализма является не степень автономии составных частей государства, а особый характер федеративных отношений, которые по определению невозможны в унитарном государстве независимо от объема прав, предоставляемых его территориальным единицам.

Федеративные государства в обязательном порядке характеризуются наличием *двух уровней государственной власти*, причем в федеративных отношениях главными являются отношения по поводу распределения и осуществления государственной власти. В осуществлении государственной власти, равно как и в федеративных отношениях вообще, обязательно имеют место элемент соглашения (не в буквальном юридическом смысле «договор»), сочетание сотрудничества и подчинения. Если в унитарном государстве власть делится «сверху» и так же, «сверху», в любой момент предоставленные составным частям государства власть и автономия могут быть отняты или изменены, то в федеративном государстве исключается принятие подобных решений центральной власти в одностороннем порядке, обязательно участие в принятии

таких решений субъектов федерации.

Рефлексия.

Шаг 4. После изучения текста студентам предлагается вернуться к таблице, внести в нее исправления, в случае необходимости. Кроме того, студентам предлагается уточнить или переформулировать свои определения с учетом информации, отраженной в тексте:

Федерация – это...

Федерализм – это ...

Унитаризм – это...

Часть 2.

Становление федерализма в России.

Вызов.

Шаг 5. *Беседа преподавателя со студентами.*

Федерализм в России находится в стадии становления. Обусловлено это тем, что у России нет собственного опыта подлинных федеративных отношений, так как большую часть своей истории Россия де-юре (до 1918 г.) или де-факто (в советский период) была унитарным государством. Тем не менее, элементы федерализма в России существовали.

По итогам короткой беседы преподаватель раздает в группы текст с перепутанными временными цепочками становления федерализма в России. Студентам дается задание расставить события в правильной исторической последовательности.

Текст для работы со студентами с перепутанными временными цепочками.

1. Обострение национальных отношений в России предопределило расши-

рение антиимперского движения, появление различных платформ политических партий и расширение идеи перехода к федерации с созданием областных и национальных автономий.

2. В Декларации о государственном суверенитете РСФСР подтверждена необходимость существенного расширения прав автономных республик. Четыре из пяти автономных областей (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская), входившие в состав краев, провозгласили себя республиками; Еврейская автономная область, сохранив свое наименование, вышла из состава Хабаровского края; Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области; появились проекты образования новых республик на основе некоторых краев, областей (Уральской, Дальневосточной и др.).

3. После распада СССР стал реальным и распад Российской Федерации. В значительной степени его предотвратил *Федеративный договор*. Данный Договор представлял собой фактически синтез трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и группами субъектов федерации: во-первых, республиками; во-вторых, краями, областями, городами федерального значения; в-третьих, автономной областью и автономными округами. Федеративный договор вошел как составная часть в Конституцию РФ 1978 г., что предопределило его юридическую силу, значение и место в правовой системе государства. Однако Федеративный договор не мог разрешить все негативные тенденции в российских внутрифедеративных отношениях прежде всего потому, что закреплял неравноправие различных субъектов федерации, а это не могло удовлетворить представителей большей части субъектов – краев и областей. Кроме того, Договор подписали не все регионы, в частности, Татарстан, Чечено-Ингушская Республика; некоторые субъекты РФ подписали его с оговорками. В настоящее время Федеративный договор юридически не отменен, упоминания о нем содержатся в действующей

щей Конституции РФ, однако его значение и место в правовой системе принципиально изменились: в соответствии с ч. 1 разд. 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ положения Федеративного договора действуют в части, не противоречащей Конституции РФ. Таким образом, большая часть его положений сегодня фактически не действует, и этот Договор стал не столько действующим правовым актом, сколько историческим документом.

4. Пришедшие к власти большевики к федерации относились отрицательно («...федерация вредна, федерация противоречит принципам социал-демократии в их применении к русской действительности...»), однако ход истории достаточно быстро изменил их взгляды, и именно при советской власти Россия впервые де-юре стала федеративным государством. Переход к федерализму рассматривался в качестве единственного способа остановить распад бывшей Российской империи.

5. Идеи самоуправления закреплялись еще в Русской Правде, Новгородской и Псковской судных грамотах, Судебниках, Соборном уложении, актах Петра I и т. п. В процессе расширения Российской империи входящие в состав России народы и территории (княжества, ханства, царства, губернии и пр.) сохраняли возможность самоуправления и достаточно широкую степень автономии.

6. В конституционных проектах декабристов уже содержатся оформленные идеи и концепции федерации («республика многонациональной федерации славянских и некоторых соседних государств Центральной и Южной Европы», «конституционная монархия, состоящая из федеративных территорий» и т. п.).

7. Российская Федерация изначально носила не договорный или конституционно-договорный (как федерация СССР), а *конституционный характер*:

федерация в России была провозглашена, учреждена, а не явилась следствием добровольного объединения различных территорий и народов. III Всероссийский съезд Советов принимает Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая учредила Россию в качестве федерации советских национальных республик. Позднее федеративная форма территориального устройства закрепляется в Конституции РСФСР 1918 г. и во всех последующих российских конституциях. Субъектами федерации в советский период развития являлись только республики (в том числе автономные республики), хотя предусматривалось наличие в составе федерации отдельных территорий (автономных областей, автономных округов) с особым национальным составом, бытом, традициями, которые также принимали участие в работе федеральных органов власти. Примечательно, что по Конституциям СССР автономные республики РСФСР имели непосредственное фиксированное представительство в одной из палат Верховного Совета СССР – Совете национальностей. Таким образом, представители большей части составных частей РСФСР (краев и областей) от участия в решении общесоюзных вопросов были отстранены. Количество, состав, названия автономных республик России неоднократно (зачастую произвольно) изменялись.

8. Дальнейшее развитие федеративных отношений в России осуществляется на основе Конституции РФ 1993 г.

Преподаватель на доске фиксирует вопросы и очередность отрывков текста, предложенную группами студентов.

Абзац	1	2	3	4	5	6	7	8
1 гр.								
2 гр.								
3 гр.								

4 гр.								
-------	--	--	--	--	--	--	--	--

Осмысление.

Шаг 6. Студентам раздается текст в правильной последовательности временных промежутков для индивидуального прочтения.

Текст для работы со студентами.

Идеи самоуправления закреплялись еще в Русской Правде, Новгородской и Псковской судных грамотах, Судебниках 1497 и 1550 гг., Соборном уложении 1649 г., актах Петра I и т. п. В процессе расширения Российской империи входящие в состав России народы и территории (княжества, ханства, царства, губернии и пр.) сохраняли возможность самоуправления и достаточно широкую степень автономии.

В конституционных проектах декабристов уже содержатся оформленные идеи и концепции федерации («республика многонациональной федерации славянских и некоторых соседних государств Центральной и Южной Европы», «конституционная монархия, состоящая из федеративных территорий» и т. п.).

Обострение национальных отношений в России в конце XIX – начале XX в. предопределяет расширение антиимперского движения, появление различных платформ политических партий и расширение идеи перехода к федерации с созданием областных и национальных автономий.

Пришедшие к власти в 1917 г. большевики к федерации относились отрицательно («...федерация вредна, федерация противоречит принципам социал-демократии в их применении к русской действительности...»), однако ход истории достаточно быстро изменил их взгляды, и именно при советской власти (в 1918 г.) Россия впервые де-юре стала федеративным государством. Переход

к федерализму рассматривался как единственный способ остановить распад бывшей Российской империи.

Российская Федерация изначально носила не договорный или конституционно-договорный (как федерация СССР), а *конституционный характер*: федерация в России была провозглашена, учреждена, а не явилась следствием добровольного объединения различных территорий и народов. В январе 1918 г. III Всероссийский съезд Советов принимает Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая учредила Россию в качестве федерации советских национальных республик. Позднее федеративная форма территориального устройства закрепляется в Конституции РСФСР 1918 г. и во всех последующих российских конституциях. Субъектами федерации в советский период развития являлись только республики (в том числе автономные республики), хотя предусматривалось наличие в составе федерации отдельных территорий (автономных областей, автономных округов) с особым национальным составом, бытом, традициями, которые также принимали участие в работе федеральных органов власти. Примечательно, что по Конституциям СССР 1937 и 1977 гг. автономные республики РСФСР имели непосредственное фиксированное представительство в одной из палат Верховного Совета СССР – Совете национальностей. Таким образом, представители большей части составных частей РСФСР (краев и областей) от участия в решении общесоюзных вопросов были отстранены. Количество, состав, названия автономных республик России неоднократно (зачастую произвольно) изменялись.

Начало 1990-х гг. в истории российского федерализма отмечено как так называемый «парад суверенитетов». В Декларации о государственном суверенитете РСФСР 1990 г. подтверждена необходимость существенного расширения прав автономных республик. В 1991 г. четыре из пяти автономных областей (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская), входив-

шие в состав краев, провозгласили себя республиками; Еврейская автономная область, сохранив свое наименование, вышла из состава Хабаровского края; Чукотский автономный округ в 1992 г. вышел из состава Магаданской области; появились проекты образования новых республик на основе некоторых краев, областей (Уральской, Дальневосточной и др.).

После распада СССР в 1991 г. стал реальным и распад Российской Федерации. В значительной степени его предотвратил *Федеративный договор 1992 г.* Данный Договор представлял собой фактически синтез трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и группами субъектов федерации: во-первых, республиками; во-вторых, краями, областями, городами федерального значения; в-третьих, автономной областью и автономными округами. Федеративный договор вошел как составная часть в Конституцию РФ 1978 г., что предопределило его юридическую силу, значение и место в правовой системе государства. Однако Федеративный договор не мог разрешить все негативные тенденции в российских внутрифедеративных отношениях прежде всего потому, что закреплял неравноправие различных субъектов федерации, а это не могло удовлетворить представителей большей части субъектов – краев и областей. Кроме того, Договор подписали не все регионы, в частности, Татарстан, Чечено-Ингушская Республика, многие субъекты РФ подписали его с оговорками. В настоящее время Федеративный договор юридически не отменен, упоминания о нем содержатся в действующей Конституции РФ, однако его значение и место в правовой системе принципиально изменились: в соответствии с ч. 1 разд. 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ положения Договора действуют в части, не противоречащей Конституции РФ. Таким образом, большая часть положений Федеративного договора сегодня фактически не действует, и этот Договор стал не столько действующим правовым актом, сколько историче-

ским документом.

Дальнейшее развитие федеративных отношений в России осуществляется на основе Конституции РФ 1993 г.

Рефлексия.

Шаг 7. Студенты обсуждают в группах полученную информацию и вносят исправления в таблицу – исправления фиксируются преподавателем на доске.

Абзац	1	2	3	4	5	6	7	8
1 гр.								
2 гр.								
3 гр.								
4 гр.								
Правильный ответ								

Часть 3. Конституционные принципы российского федерализма

Вызов.

Шаг 8. *Беседа преподавателя со студентами.*

Федеративному устройству России посвящена гл. 3 Конституции РФ, однако основополагающие принципы федеративного устройства закреплены в ст. 4 и 5 гл. 1 «Основы конституционного строя», что предопределяет их значимость и неизменность в действующей Конституции РФ. Данные принципы лежат в основе конституционно-правового статуса Российской Федерации.

Преподаватель формулирует для студентов следующие вопросы:

Что такое принципы российского федерализма?

Какие принципы федерализма вы можете назвать?

Рефлексия.

Шаг 9. Студентам предлагается в группах ознакомиться с текстом Конституции РФ и самостоятельно сформулировать принципы российского федерализма. Принципы, сформулированные каждой группой, фиксируются преподавателем на доске.

Студентам раздается текст подготовленный преподавателем, в котором раскрываются принципы российского федерализма, для изучения.

Осмысление.

Шаг 10. Студенты корректируют свои перечни принципов на основе прочитанного текста.

Текст для работы со студентами.

Конституция РФ закрепляет следующие *принципы федеративного устройства России*.



Схема. Принципы федеративного устройства России.

Государственная целостность. Данный принцип означает, в частности, единство территории РФ, распространение суверенитета РФ на всю террито-

рию, единое экономическое пространство, единое правовое пространство и т. п.

- *Единство системы государственной власти.* Это единство проявляется в единстве природы власти (источник, цели деятельности), однотипности в институциональной организации власти на федеральном и региональном уровнях, иерархии и взаимодействии различных органов государственной власти и т. д.

- *Равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации* и вытекающее отсюда *равноправие субъектов РФ.* Употребляемый в ч.3 ст.5 Конституции РФ термин «народы» может трактоваться в двух значениях: во-первых, как представители определенной этнической группы, проживающие в различных составных частях России (чеченский народ, татарский народ, народы финно-угорской группы, белорусская диаспора, азербайджанская диаспора, немцы, караимы и т. п.); во-вторых, как все население, проживающее на определенной территории без этнической, национальной окраски (народ Дагестана, народ Самарской области, жители Москвы и т. п.). В любом случае принцип самоопределения народов не может трактоваться как право выхода какой-либо территории из состава РФ: Конституция прямо говорит о самоопределении народов *в Российской Федерации*, следовательно, народы, реализуя этот принцип, могут, в частности, изменить статус субъекта РФ, на территории которого они проживают, объединиться с другим субъектом РФ (разделение субъектов РФ ныне действующим законодательством не предусмотрено), создать национально-культурную автономию и т. п., но, во-первых, в существующих границах РФ и, во-вторых, не посягая на основы конституционного строя России (форму правления, экономический строй, идеологические, духовные основы и т. д.). Принципиальной новеллой российского конституционализма является положение о том, что все субъекты РФ (республики, края, области, города фе-

дерального значения, автономная область и автономные округа) являются равноправными, обладают одинаковым юридическим статусом.

• *Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ* (между федеральными и региональными органами государственной власти). Мера разделения власти между центром и составными частями государства, как отмечалось, является одним из основных признаков федеративного устройства. Именно этот вопрос оказался ключевым в становлении российского федерализма, и его необходимо рассмотреть более подробно.

Когда идет речь о разграничении властных полномочий между федеральным центром и составными частями государства, употребляются термины «разграничение предметов ведения» и «разграничение полномочий (компетенции)». Иногда эти понятия употребляются как тождественные, что является не вполне точным. Под *предметами ведения* (Российской Федерации, ее субъектов, совместного ведения, муниципальных образований) понимаются сферы общественных отношений, по которым соответствующие органы государственной власти (органы местного самоуправления) осуществляют правовое регулирование, а под *полномочиями* – права и обязанности соответствующего органа публичной власти, которыми он наделен для реализации задач и функций по предметам соответствующего ведения. *Компетенция* же – это совокупность всех властных полномочий органа государственной власти (органа местного самоуправления) по соответствующему предмету ведения. Полномочия, как и компетенция, – это свойство, присущее только государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу.

Основополагающие принципы разграничения властных полномочий между федеральным центром и субъектами РФ закреплены в Конституции РФ, а де-

тализация содержится в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Разграничение предметов ведения и властных полномочий возможно *двумя основными способами*: нормативным (конституционным, уставным, законодательным) и договорным. При этом договорный способ разграничения не противопоставляется конституционному, он не является «неконституционным» и должен применяться только в рамках действующей Конституции РФ. Различие между данными способами заключается лишь в том, что при нормативном способе властные полномочия закрепляются за соответствующим субъектом непосредственно в нормативном акте (Конституции РФ, конституции (уставе) субъекта РФ, федеральном или региональном законе), а при договорном – в договоре (соглашении). Возможно применение какого-либо одного из указанных способов, а также их сочетания.

Конституция РФ, исходя из наиболее распространенного в практике федеративных государств *принципа трех сфер полномочий*, закрепляет:

- 1) предметы исключительного ведения Российской Федерации;
- 2) предметы совместного ведения (сфера так называемой совпадающей, конкурирующей компетенции);
- 3) предметы собственного ведения субъектов РФ.

Перечень *предметов ведения Российской Федерации* определен в ст. 71 Конституции РФ как закрытый и, следовательно, не подлежит расширительному толкованию. Базовый критерий отнесения перечня вопросов к ведению Российской Федерации (как и в большинстве федеративных государств) – закрепление за ней прав, в совокупности обеспечивающих реализацию государственного суверенитета, единства прав и свобод человека и гражданина и единую государственную политику. Перечень *предметов совместного ведения*,

так же как и перечень предметов ведения Российской Федерации, является по Конституции РФ закрытым (ст. 72). Перечень предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения, как правило, воспроизводится в конституциях и уставах субъектов РФ. *Предметы ведения субъектов РФ* в федеральной Конституции четко не определяются, Конституция РФ закрепляет лишь отдельные сферы правового регулирования субъектов РФ: установление системы органов государственной власти (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77), принятие конституций, уставов (ч. 1, 2 ст. 66), установление государственных языков республик (ч. 2 ст. 68) и др. Поэтому по остаточному принципу сюда относятся все те вопросы, которые не вошли в первые две сферы (ст. 73 Конституции РФ), а это значит, что сфера правового регулирования субъектов РФ достаточно широка.

Конституция РФ закрепляет и *иерархию нормативных актов Российской Федерации и субъектов РФ*: по предметам совместного ведения верховенство имеет федеральный закон, а по предметам ведения субъектов РФ приоритет перед федеральными законами имеют нормативно-правовые акты субъектов РФ (ч. 5, 6 ст. 76 Конституции РФ). Приоритет федеральных актов в сфере исключительного ведения РФ очевиден, поскольку в этой сфере региональные акты, по общему правилу, издаваться не должны (ч. 1 ст. 76). Следует иметь в виду, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут приниматься не только федеральные законы (такой вывод может возникнуть исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 76 Конституции РФ), но и федеральные нормативно-правовые акты подзаконного характера (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные акты). Правовую позицию по данному вопросу высказал Конституционный Суд РФ в Постановлениях от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» и от 27.01.1999 № 1-П «По делу о толковании статей 71 (пункт „г“), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конститу-

ции Российской Федерации».

Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения в ст. 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ определено следующим образом: в данных сферах общественных отношений могут приниматься как федеральные законы и иные федеральные правовые акты, так и законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ. Однако последние должны приниматься в соответствии с федеральными законами, в случае же противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта РФ действует федеральный закон.

Отсутствие федерального закона по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не является препятствием для урегулирования данного вопроса субъектом РФ. Однако возможность *опережающего правового регулирования* в субъекте РФ весьма ограничена. Во-первых, конституционное предписание о необходимости соответствия нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному закону предполагает в том числе и приведение правового акта субъекта РФ в соответствие с федеральным законом, принятым позднее. Во-вторых, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» после внесения изменений и дополнений 4 июля 2003 г. содержит закрытый перечень полномочий органов государственной власти субъектов по предметам совместного ведения, которые они могут осуществлять самостоятельно.

Договорный способ разграничения властных полномочий по вертикали в федеративном государстве следует рассматривать как вспомогательный, так как во всех основных сферах общественных отношений предметы ведения и полномочия должны быть разграничены нормативно.

В конце 1990-х гг. в России «парад суверенитетов» перерос в «парад заключения договоров», для субъектов РФ стало «непрестижным» не заключить договор с центральными органами государственной власти. Договорный процесс в этот период справедливо вызывал неоднозначную оценку и тревогу, так как нормы заключаемых договоров вторгались в сферу федерального конституционного и законодательного регулирования, стала фактически утверждаться договорная модель Российской Федерации («договорное право»). К весне 1999 г. было заключено уже 42 договора с органами государственной власти 46 субъектов РФ и более 250 конкретных соглашений к ним. Субъекты РФ, заключившие договоры, занимали большую часть территории страны, в них проживало более 50 % населения, было сосредоточено свыше 60 % экономического потенциала России. При этом большинство из подписанных в это время договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ изменяли схему разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, установленную в Конституции РФ.

Укрепление вертикали государственной власти в России способствовало тому, что к концу 1999 г. заключение новых договоров было приостановлено, а с 2002 г. начался процесс прекращения действия заключенных договоров по соглашению сторон (в настоящее время только с одним субъектом Федерации заключен подобный договор – Республикой Татарстан).

Действующее законодательство изменило и порядок реализации договорного способа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», во-первых, закрепляет *предметный ограничитель*, т. е. предмет до-

говора могут составлять лишь конкретные полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, обусловленные исключительно экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ и в той мере, в какой этими особенностями определено иное, чем это установлено в федеральных законах, разграничение полномочий (предметом соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти может быть только делегирование части имеющихся полномочий). Во-вторых, Законом закрепляется *временной ограничитель*, т. е. договор (соглашение) не может быть бессрочным, предельный срок действия договора составляет десять лет с возможностью досрочного расторжения (прекращения действия) как по соглашению сторон, так и по решению суда. В-третьих, Закон закрепляет концепцию *несамоисполняющегося договора* во внутрифедеративных отношениях, что предопределяет усложнение *процедуры заключения и вступления в силу договоров и соглашений* – договоры подлежат предварительному (до подписания договора Президентом РФ и главой региона) одобрению в законодательном органе субъекта РФ и утверждению подписанного договора федеральным законом. Таким образом, двусторонними такие договоры можно называть с большой долей условности, так как по существу имеет место согласованная (преобладающая) воля десятков субъектов законодательного процесса, включая все субъекты РФ. Соглашения между федеральными и региональными органами исполнительной власти вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства РФ. Такая процедура позволит исключить из договоров и соглашений положения, нарушающие принцип равноправия субъектов РФ (органы государственной власти любого субъекта РФ вправе по своему запросу получить проект договора или соглашения и высказать свои предложения и замечания).

С разграничением властных полномочий между центром и регионами нор-

мативно смысл заключения договоров в значительной степени утрачивается. Основное назначение внутригосударственных (равно как и внутрирегиональных) договоров и соглашений – конкретизация, уточнение, делегирование нормативно разграниченных властных полномочий при безусловном приоритете нормативного способа разделения власти по вертикали.

Часть 4.

Состав Российской Федерации и конституционные основы его изменения.

Вызов.

Шаг 11. Преподаватель формулирует для студентов следующие вопросы:

- Произошли ли в последнее время изменения в составе российской федерации?

- Вспомните этапы, которые необходимо осуществить для присоединения к Российской Федерации новых субъектов?

Ответы студентов фиксируются преподавателем на доске.

Рефлексия.

Шаг 12. Студентам по группам раздается для изучения текст ФКЗ от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

По итогам изучения данного нормативного акта одной части студентов дается задание составить схему порядка принятия в РФ нового субъекта РФ, другой части – схему порядка образования в составе РФ нового субъекта РФ.

Каждая группа представляет свою схему другим студентам в виде презентации.

Осмысление.

Шаг 13. Преподаватель раздает в группы студентов специально разработанные схемы и текст, где подробно описывается процедура принятия в РФ нового субъекта РФ и процедура образования в составе РФ нового субъекта РФ.

Студентам предлагается изучить их и внести корректировки в свои схемы.

Каждая группа демонстрирует, какие корректировки ими были внесены.

Студентам также предлагается задать вопросы преподавателю по итогам занятия.

Текст для работы со студентами.

Российская Федерация состоит исключительно из субъектов федерации; в отличие от многих федеративных государств в ее составе нет территорий, не являющихся субъектами федерации (столичного округа, федеральных территорий или владений, ассоциированных государств и т. п.); различные внутригосударственные образования (федеральные округа, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, свободные экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, ассоциации и союзы муниципальных образований и т. п.) субъектами федерации не являются.

Состав Российской Федерации конституционно закреплён в ч. 1 ст. 65 Основного Закона, в которой поименованы все 85 ее субъектов: 22 республика, 6 краев, 49 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа. Однако конституционно установленный состав федерации в России может быть изменен, и Конституция РФ предусматривает возможность такого изменения: а) в связи с изменением (увеличением) территории Российской Федерации (возможность *сецессии*, т. е. выхода какого-либо субъекта из состава Российской Федерации Конституция РФ в прямой постановке не допускает); б) в рамках существующих границ. В первом случае речь идет о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта (ч. 2 ст. 65). Изменение же состава Российской Федерации в существующих границах возможно в силу двух обстоятельств:

- 1) в связи с образованием в составе России нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65);
- 2) в связи с изменением статуса каким-либо субъектом. В соответствии с

Конституцией РФ все субъекты РФ независимо от принадлежности к тому или иному виду равноправны, однако Основной Закон прямо предусматривает возможность изменения субъектом РФ своего статуса (ч. 5 ст. 66), следовательно, изменение статуса субъектом РФ влечет и изменение состава Российской Федерации при прежнем количественном наборе субъектов РФ.

Условия и процедура всех вариантов изменения состава Российской Федерации должны быть урегулированы на уровне федерального конституционного закона. В частности, в развитие конституционных положений принят Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта РФ. В целях исключения правового вакуума соответствующий механизм должен быть закреплен на законодательном уровне.



Схема. Порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта РФ.

Принятие в состав России нового субъекта РФ возможно только на добровольной основе, при этом в состав Российской Федерации может быть принято как иностранное государство, так и его часть. В основе такого решения, оформляемого принятием специального федерального конституционного закона, должен лежать, в том числе, и международный договор с данным государством, заключаемый исключительно по инициативе последнего. В целях постепенного интегрирования нового субъекта в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти международным договором может устанавливаться переходный период.

Реализации полномочия Президента РФ по заключению международных

договоров в данной ситуации предшествует обязательное уведомление обеих палат российского парламента и Правительства РФ о поступившем предложении заключить соответствующий договор и проведение при необходимости с ними консультаций, а также обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности подписанного договора. Ратификация заключенного международного договора (при условии положительного решения Конституционного Суда РФ) осуществляется в Федеральном Собрании одновременно с принятием федерального конституционного закона о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта, в котором определяются от-правные моменты его статуса (наименование, границы, особенности и сроки переходного периода и др.).

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта представляется более реальной ситуацией; кроме того, тенденция укрупнения российских регионов перестала быть прогнозируемой – в соответствии с Федеральным конституционным законом от 25.03.2004 № 1-ФКЗ в составе Российской Федерации образован новый субъект РФ (Пермский край) в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (новый субъект РФ считается образованным с 1 декабря 2005 г., при этом со дня образования Пермского края предусмотрено действие переходного периода (но не позднее 31 января 2007 г.), в течение которого осуществляется формирование органов государственной власти края и завершение урегулирования иных вопросов). Аналогичные (объединительные) процессы были осуществлены в отношениях между Красноярским краем и входящими в его состав Таймырским и Эвенкийским автономными округами, Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом.

В настоящее время закон закрепляет механизм образования нового субъекта РФ лишь в результате объединения двух и более граничащих между собой

субъектов РФ. При этом образование нового субъекта РФ может повлечь за собой прекращение существования всех или отдельных объединяющихся субъектов РФ, т. е. возможны ситуации так называемого поглощения одним субъектом другого, присоединения одного к другому.

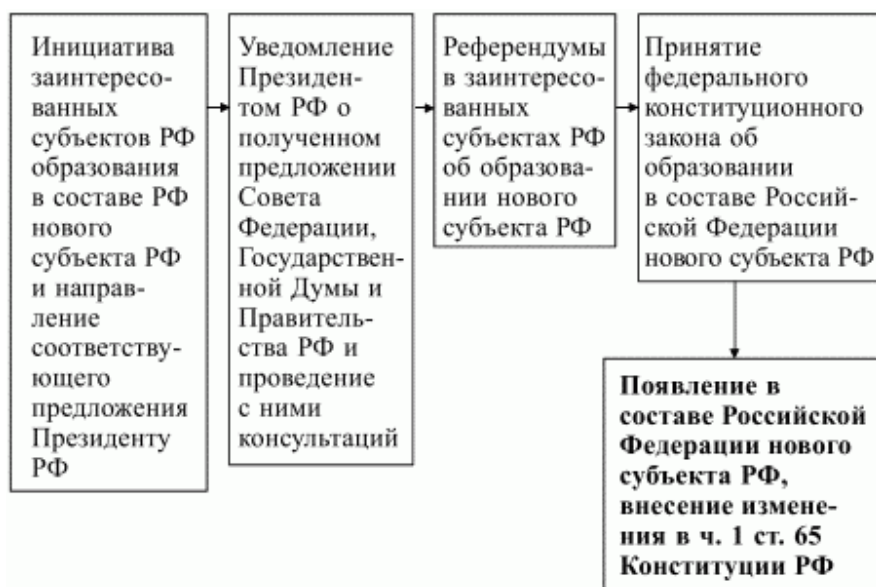


Схема. Порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта РФ.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта возможно только на добровольной основе, по инициативе заинтересованных субъектов РФ (т. е. субъектов, на территории которых образуется новый субъект), проявляемой исключительно путем проведения региональных референдумов в этих субъектах РФ. Соответствующее предложение направляется Президенту РФ, который уведомляет о нем палаты Федерального Собрания РФ и Правительство РФ и, при необходимости, проводит с ними консультации.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта РФ оформляется принятием специального федерального конституционного закона, проект которого вносится в Государственную Думу Президентом РФ в случае по-

ложительных результатов референдумов во всех заинтересованных субъектах РФ. Если результаты референдума хотя бы в одном субъекте окажутся отрицательными, то повторное проведение референдумов по этому вопросу во всех регионах возможно не ранее чем через год. В таком законе наряду с общими началами статуса нового субъекта РФ определяются и вопросы переходного характера: правопреемства, урегулирования имущественных отношений (включая изменения в закон о федеральном бюджете), функционирования различных органов государственной власти, действия принятых ранее правовых актов и т. д. *Изменение статуса субъектом РФ* формально возможно. Такая процедура должна быть прописана в федеральном конституционном законе, что закреплено в ч. 5 ст. 66 Конституции РФ. Но в настоящее время данный закон не принят.

Во всех случаях изменения состава Российской Федерации должны быть внесены изменения в ст. 65 Конституции РФ на основании соответствующего федерального конституционного закона (ст. 137 Конституции). Но изменения в данную статью могут вноситься и при неизменности состава Российской Федерации – когда тот или иной субъект РФ меняет свое наименование. Подобные изменения в ст. 65 Конституции РФ уже вносились: с 1996 г. изменили свои наименования, в частности, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Чувашская Республика – Чувашия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Включение в таких случаях нового наименования субъекта РФ в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ указом Президента РФ на основании решения органов государственной власти соответствующего субъекта не означает изменения статуса субъектом РФ и состава Российской Федерации.

Заключение

В данном пособии показано использование проектно-ориентированных методов на примере занятий по дисциплине «Конституционное право РФ». Использование данных методов было апробировано в рамках занятий со студентами юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. По результатам анкетирования студентов, занятия, организованные с использованием технологии развития критического мышления и других активных методов, понравились больше, т.к. позволили более глубоко проникнуть в суть рассматриваемых проблем.

Необходимо отметить, что при проведении обучения в активных формах появляется возможность совмещения лекционных и семинарских занятий. В пособии приведены примеры именно таких занятий. При проведении занятий с помощью проектно-ориентированных методов большую роль играет качественный раздаточный материал, который преподаватель готовит для студентов.

Данная методика существенно меняет роль преподавателя в учебном процессе. Он, прежде всего, становится организатором и активным участником учебного процесса, а не простым передатчиком информации по своей дисциплине. При проведении занятий преподавателю также можно рекомендовать постоянно отслеживать эффективность и неэффективность тех или иных приемов и методов, отмечать трудности при их использовании. Все это будет способствовать рефлексивному освоению новых технологий, поможет вносить своевременные коррективы в их применение и обеспечит более целенаправленное и продуктивное их внедрение.

Список литературы:

1. Некрасов С.И. Конституционное право Российской Федерации: конспект лекций // <http://coollib.net/b/115975/read>
2. Горылев А.И., Грудзинская Е.Ю. Организационно-управленческая деятельность преподавателя при проведении занятия в технологии «кейс-стади» при изучении юридических тем// *Alma Mater Вестник высшей школы.* – 2012. - № 8. – С 54-58.
3. Горылев А.И., Грудзинский А.О., Грудзинская Е.Ю., Марико В.В., Петрова О.В., Пономарева Е.А., Русаков А.В. Опыт использования результатов международного проекта программы Темпус «Tuning Russia»// *Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Педагогика».* № 4. 2014. С. 26-34.
4. Горылев А.И., Грудзинская Е.Ю., Марико В.В. На пути в единое европейское пространство высшего образования. Учебное пособие// Нижний Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2011. – 163 с.