

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----|
| Вводная статья | 5 |
| Предисловие | |
| О терминологии российской Конституции: к анализу вопроса | 7 |
| Конституция Российской Федерации | 32 |
| Раздел первый | 33 |
| Глава 1. Основы конституционного строя | 33 |
| Глава 2. Права и свободы человека и гражданина | 37 |
| Глава 3. Федеративное устройство | 48 |
| Глава 4. Президент Российской Федерации | 60 |
| Глава 5. Федеральное Собрание | 69 |
| Глава 6. Правительство Российской Федерации | 79 |
| Глава 7. Судебная власть и прокуратура | 85 |
| Глава 8. Местное самоуправление | 92 |
| Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции | 93 |
| Раздел второй | 95 |
| Заключительные и переходные положения | 95 |
| Примечания | 97 |
| Алфавитный перечень юридических законодательных терминов, используемых в Конституции РФ | 197 |
| Словарь юридических законодательных терминов, используемых в Конституции РФ, с указаниями источников права | 205 |
| Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по годам с перечислением комментируемых статей Конституции | 318 |



| | |
|--|-----|
| Конституция Российской Федерации, законы РФ о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы | 533 |
| Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) | 533 |
| Законы РФ о поправках к Конституции РФ | 536 |
| 1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» | 536 |
| 2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» | 537 |
| 3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». | 538 |
| 4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» | 544 |
| 5. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» | 546 |
| Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8. | 586 |
| Интернет-ресурсы о Конституции Российской Федерации | 597 |

ВВОДНАЯ СТАТЬЯ

Книга содержит в себе термины, «законодательные дефиниции», определения которых встречаются в нормативно-правовых актах, прежде всего в законах (федеральных конституционных и федеральных). Однако при его составлении были использованы Постановления и Определения Конституционного Суда РФ, Постановления Пленума Верховного Суда РФ, Постановления ЦИК РФ, различные нормативно-правовые акты Президента РФ, а также иные документы. Использование в путеводителе иных источников, кроме законов, объясняется тем, что в законах эти термины до сих пор не закреплены. Дополнительную информацию о терминах можно встретить в некоторых актах правоприменительных органов. С целью предоставить читателю возможность более детального и полного представления о сущности некоторых конституционно-правовых понятий в настоящий словарь были включены толкования, встречающиеся в актах обобщения судебной практики.

Кроме терминов путеводитель содержит предисловие автора-составителя и все Постановления Конституционного Суда РФ (на начало 2018 года) со ссылками на те статьи Конституции, которые оспаривались заявителями. Для удобства пользования путеводителем представлен словарь всех терминов, которые упомянуты в путеводителе, и их алфавитный указатель. Также дается перечень всех федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции Российской Федерации.



ПРЕДИСЛОВИЕ

О терминологии российской Конституции: к анализу вопроса

Математики оперируют формулами,
а юристы — определениями.

Лукьянова Е. А. Конституционные
риски. М.: Кучково поле, 2015. С. 111.

Рассматривая российскую Конституцию как определенный правовой феномен, важно понимать ее терминологию. «Конституция РФ закрепляет базовые ценности, которые не потеряют своего значения и в будущем»¹. Всякий раз, обращаясь к Конституции, мы оцениваем ее текст, ее термины, исходя из определенных смыслов, которые были заложены законодателем. Однако с течением времени после ее принятия изменились экономика, политико-правовые нормы, в силу чего возникает много различных юридических споров и коллизий, которые касаются в том числе и терминов, закрепленных Конституцией. Споры возникали из-за отсутствия законодательных определений некоторых терминов или их полного отсутствия, в силу политико-правовой основы Конституции и по другим причинам и основаниям².

¹ *Хабриева Т. Я.* Предисловие к книге: *Чиркин В. Е.* Конституционная терминология: монография // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 7–8.

² Л. Ф. Апт считает, что в современном федеральном праве насчитывается более 12 тысяч законодательных дефиниций. См.: *Ант Л. Ф.* Легальные определения в законодательстве и судебной практике. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 6.

Конституционное право, являясь базовой отраслью российской правовой системы, закладывает фундаментальные правовые основы российского законодательства. Поэтому важность терминологической основы Конституции не вызывает сомнений. Правовые основы российской Конституции нуждаются в четких правовых определениях и юридических конструкциях, которые бы не вызвали сомнений как у простых обывателей, так и у юристов. Более того, Л. Ф. Апт считает, что «наличие единой правовой системы РФ, основанной на положениях Конституции Российской Федерации, во многом скрепит единство государственной власти»¹. Ю. А. Тихомиров, говоря о конституционных дефинициях, обращает внимание на то, что они носят характер своеобразных социальных дефиниций, которые фиксируют и закрепляют определенное качественное состояние государства, состояние важнейших элементов структуры общества².

Однако не всегда удается правильно уловить смысл юридического термина, еще сложнее правильно и справедливо его истолковать при отсутствии в системе законодательства четкого законодательного термина; случается, что возможны различные закрепления в законах одного и того же юридического термина. «Дефинитивные предписания современного законодательства представляют собой различного рода определения понятий в широком смысле и с их более или менее стабильным характером могут рассматриваться как основные, типовые элементы системы федерального законодательства и субъектов РФ. Вместе с остальными предписаниями они, бесспорно, выполняют важную регулятивную функцию»³.

В. Е. Чиркин предлагает понимать под юридической дефиницией (определением) «набор существенных признаков явления или процесса, позволяющий идентифицировать последние как самостоятельные, т.е. выделить их из всей совокупности иных юридических явлений». «Понятие обозначается термином и отражает не только признаки явления, но и его внутренние и внешние связи, сущность,

¹ См.: *Апт Л. Ф.* Указ. соч. С. 7.

² См.: *Тихомиров Ю. А.* Теория закона. М.: Наука, 1982. С 203–204.

³ См.: *Апт Л. Ф.* Указ. соч. С. 6.

содержание и форму»¹. Т. В. Кашанина предлагает под правовой дефиницией понимать «краткое определение какого-либо понятия, отражающее существенные (качественные) признаки явления, предмета»². При этом она считает, что необходимо различать следующие виды дефиниций: законодательные (основанные на законодательных или нормативных документах); вытекающие из судебной практики (т.е. из судебных решений); доктринальные (предлагаемые каким-либо автором или какой-либо школой права). Роль и место законодательных определений при этом особо подчеркивается, так как они являются самостоятельными правовыми предписаниями³. Также Т. В. Кашанина определяет обязательные критерии, которые должны предъявляться к правовым дефинициям при их подготовке: они должны отражать только существенные признаки обобщаемых явлений; эти признаки «должны иметь правовое значение; быть полными и отражать все обобщаемые явления; быть адекватными, т.е. иметь объем, совпадающий с определяемым понятием; не содержать противоречивых суждений; не содержать термины, употребляемые в определяемом понятии (чтобы не было тавтологии)»⁴. Очень важно подчеркнуть, что в законодательной дефиниции не должно быть никакой двусмысленности, так как только это позволяет достоверно и понятно ее толковать и применять⁵. И. В. Рукавишникова и И. Г. Напалкова в своем энциклопедическом словаре отмечают, что «законодательная дефиниция — это особое, обязательное для всех государственно-волевое предписание в законе, устанавливающее содержание понятия с помощью краткой передачи необходимой информации о нем, позволяющей идентифицировать данное понятие»⁶.

¹ Рудаков А. А. Парные юридические категории: теория прав и обязанностей: монография. М.: Проспект, 2016. С. 36.

² Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 182.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 183–184.

⁵ Чинова М. В. Правила формулирования легального определения // Право и политика. 2005. № 1. С. 23; Ант Л. Ф. Дефиниции и право. М., 2008. С. 35–47.

⁶ Предисловие к книге: Законодательные дефиниции: энциклопедический словарь / под ред. И. В. Рукавишниковой, И. Г. Напалковой, Д. Е. Сухановой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 7.



В. В. Лазарев отмечает, что законодательная дефиниция — это «краткое логическое определение, устанавливающее существенные, отличительные в правовом отношении, признаки предмета или правовое значение понятия — его правовое содержание и границы использования в сфере правового регулирования»¹. Н. В. Васильева, Н. В. Подольская и А. В. Суперанская дают следующее определение дефиниции: «Словесное выражение тех специфических особенностей, которые отличают данное понятие от смежных с ним, перечисление существенных признаков дефинируемого предмета, явления, которое репрезентирует понятие»². Также важно отметить согласованную позицию Ю. А. Тихомирова, В. М. Баранова, В. М. Сырых и Т. Н. Рахманиной о том, что законодательные дефиниции имеют статус «предписаний особого рода» — «предписаний дефиниций»³.

Р. А. Ромашов считает, что «законодательная дефиниция представляет собой определение понятия, получившее закрепление в том или ином нормативно-правовом акте и, в силу этого, воспринимаемое в качестве общезначимого»⁴.

¹ *Лазарев В. В.* Дефиниции в законодательной деятельности Государственной Думы России // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года) / под ред. проф. В. М. Баранова, проф. П. С. Пацуркивского, к.ю.н. Г. О. Матюшкина. Н. Новгород: Юридическая техника, 2007. С. 159.

² *Суперанская А. В., Подольская Н. В., Васильева Н. В.* Общая терминология. Вопросы теории / отв. ред. Т. Л. Канделаки. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 162.

³ Как готовить законы: научн.-практ. пособие / ред. колл.: Ю. А. Тихомиров и др. М., 1993. С. 49; *Рахманина Т. Н., Баранов В. М., Тихомиров Ю. А., Сырых В. М.* Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов // Проблемы юридической техники: сб. статей / под ред. д.ю.н., проф. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 809.

⁴ *Ромашов Р. А.* Законодательная дефиниция в условиях интеграции правовых систем: проблемы унификации // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года) / под ред. проф. В. М. Баранова, проф. П. С. Пацуркивского, к.ю.н. Г. О. Матюшкина. Н. Новгород: Юридическая техника, 2007. С. 102.

В. Ю. Туранин в своей работе выделяет следующие признаки законодательных дефиниций: они «являются объектами, устанавливающими содержание понятий», «предназначены для краткой передачи необходимой информации о понятиях (терминах), основанной на тех смысловых особенностях, которые наиболее ярко и четко характеризуют каждое понятие (термин) и позволяют отграничивать его от других» и «служат особыми, обязательными для всех, государственно-волевыми предписаниями»¹. Далее он делает следующий вывод, что законодательная дефиниция — это «особое, обязательное для всех, государственно-волевое предписание, изложенное в тексте закона, устанавливающее содержание понятия (термина) с помощью краткой передачи необходимой информации о нем, позволяющей идентифицировать данное понятие (термин) среди других»².

Важно упомянуть, что правовые дефиниции могут быть разных видов. Так, М. А. Нагорная предлагает следующую классификацию: дефиниции-перечисления; дефиниции, содержащие синтез составных частей явлений, предметов, документов; дефиниции через сравнение; дефиниции через отличительные признаки; дефиниции, в которых указывается на один главный признак явления; общие дефиниции, где отражаются закономерности развития явлений³. Т. В. Кашанина выделяет полные (ст. 14 УК РФ — понятие преступления), неполные (ст. 56 ТК РФ — понятие трудового договора) и дефиниции-перечни (ст. 72-2 ТК РФ — понятие временного перевода на другую работу без согласия работника)⁴. В. Н. Карташов предлагает классифицировать законодательные дефиниции исходя из их функций, соответственно выделяя учредительную, познавательную, информационную, онтологическую, регулятивную, конкретизирующую, охранительную, моделирующую, аксиологическую, идеологическую, коммуникативную, интегрирующую, ин-

¹ Туранин В. Теория и практика использования законодательных дефиниций: монография. М., 2009. С. 10.

² Там же. С. 11.

³ См.: Нагорная М. А. Техника определения законодательных терминов // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сб. статей: в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. I. С. 220–233.

⁴ См. Кашанина Т. В. Указ. соч. С. 184.



терпретационную, праксеологическую (дидактическую, практически-прикладную и т.п.) функции, а также функцию формирования и трансляции юридического опыта¹.

Несомненно, современная законодательная техника лучше, прогрессивнее, чем было ранее. В современных российских законах предполагается обязательное наличие в одной из первых статей глоссария с терминами, которые употребляются в самом законе². Это упрощает юридическую теорию и практику при применении и реализации права. Кроме того, для более точного и единообразного понимания правовых дефиниций рекомендуется связанность и последовательность изложения, точность и ясность текста, отсутствие экспрессивности, императивность языкового изложения и др.³, в силу чего происходит определенная «языковая стандартизация в праве».

Юридические термины и конструкции, закрепленные в Конституции Российской Федерации, имеют важнейшее методологическое значение, так как Конституция является базой всего российского права. Они играют определяющую роль при формировании и развитии российской правовой системы. Конституционные термины и конструкции определенным образом отражают сущность современного российского государства и права, служат основой для формирования остальных (отраслевых) юридических терминов. Таким образом, конституционные термины играют для остальных отраслей

¹ См.: *Карташов В. Н.* Юридические дефиниции: некоторые методологические подходы, виды и функции // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года) / под ред. проф. В. М. Баранова, проф. П. С. Пацуркивского, к.ю.н. Г. О. Матюшкина. Н. Новгород: Юридическая техника, 2007. С. 594.

² См., например, ст. 2 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» или ст. 2 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

³ См.: Юридическая техника / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М., 2009; *Кашанина Т. В.* Указ. соч.; *Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И.* Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014; *Горохова С.* Юридическая техника: учебник и практикум. М.: Юрайт, 2015 и др.

существенную роль. Можно сказать, что, «объективируясь, в праве, соответствующие понятия выходят за пределы чисто научных представлений, получая более широкую общественно-юридическую значимость. Такая объективизация выступает как момент перехода правовых категорий в категории права и является основанием для проведения различий между ними. Будучи включенными в состав нормативно-правового акта, т.е. став категориями права, указанные понятия, во-первых, превращаются в обязательные общегосударственные установления, во-вторых, не только проявляются как атрибуты абстрактного мышления, но и выступают как средство регулирования общественных отношений, как государственный масштаб оценки поведения людей, в-третьих, приобретают способность переводить общие абстрактные требования на уровень практических действий участников правового общения»¹. Сказанное особенно важно в применении к конституционному праву и его понятийному аппарату.

Такая роль конституционных терминов и конструкций связана с тем, что они «во-первых, относятся к основам конституционного строя, а во-вторых, должны восприниматься (и воспринимаются) последующим законодательством, правоприменительной практикой, правовой идеологией как образец, модель»².

Терминологический аппарат конституционного права подытоживает и отражает итоги историко-политического развития страны, служит ориентирами и критериями объективности позитивного права на примере Конституции. Это позволяет более детально и досконально разобраться в сущности самой Конституции, более точно определить ее свойства и провести ее классификационный анализ, определяет качество правового регулирования в целом. Неудачные конституционные формулировки препятствуют эффективному правовому регулированию³.

¹ *Нырков В. В.* Поощрение и наказание как парные юридические категории. Саратов, 2006, С. 92.

² *Чиркин В. Е.* Конституционная терминология: монография // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 11.

³ Некоторые неудачные конституционные формулировки можно посмотреть в книге: *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 11–15.



В. Е. Чиркин считает, что одно из главных требований, которые должны предъявляться к терминам и правовым конструкциям, — «точное словесное отражение обозначаемых ими реалий»¹. «Термин характеризует качество явления, его внутреннюю суть, отвлекаясь от свойств частного характера, несущественных случайных признаков»². «Сущность конституционного явления (и, соответственно, термина) близка к его содержанию, она входит в содержание, является его основой, базой и по мере развития порядков сущности такое сближение прогрессирует»³. И. В. Рукавишникова и И. Г. Напалкова в своем энциклопедическом словаре отмечают в предисловии следующие требования к законодательным дефинициям: «Сочетание краткости формы и полноты содержания, логичное изложение, соответствие всем нормам современного русского языка, соблюдение лексико-стилистических норм литературного языка, использование современной терминологии»⁴. В. Туранин считает, что законодательная дефиниция должна быть прочно подкреплена научным обоснованием, так как это гарантирует ей отсутствие дискуссий и стабильность⁵.

Важно также учитывать и содержание термина, потому что оно «глубже отражает природу явления, его суть, основную функцию, назначение, главное качество предмета, явления, отношения»⁶. Поэтому очень важно определение самого термина, закрепленное в правовой норме, так как именно оно фиксирует его содержание. Необходимо помнить, что «каждое новое и более сложное юридическое понятие синтезирует в себе предыдущие определения, связи и отношения данного явления и тем самым выступает как то “звено”, которое все ближе подводит исследователя к “духовно конкретному” выражению правовой действительности»⁷. В. М. Савицкий считает,

¹ См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 9.

² Там же. С. 19.

³ Там же. С. 29.

⁴ Предисловие к книге: Законодательные дефиниции: энциклопедический словарь / под ред. И. В. Рукавишниковой, И. Г. Напалковой, Д. Е. Сухановой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 7–8.

⁵ См.: Туранин В. Указ. соч. С. 14–15.

⁶ См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 30.

⁷ Керимов Д. А. Диалектический путь познания права // Методологические проблемы советской юридической науки. М.: Наука, 1980. С. 20.



что законодательные дефиниции «способствуют правильному пониманию и применению закона, а значит, улучшают качество и весь механизм правового регулирования»¹. При законодательной работе немаловажно помнить, что «законодательная дефиниция, отражая основную суть понятия, выявляя существенные признаки, никогда полностью не исчерпывает его содержания»².

Конституционные термины в РФ содержатся в самой Конституции, в различных федеральных законах и иных источниках права (в том числе в международном праве)³, а также в позициях Конституционного Суда РФ. Конституционные термины могут быть как однословными, так и многословными, например гражданство⁴ или органы государственной власти субъектов Российской Федерации⁵, или быть юридическими конструкция-

¹ Савицкий В. М. Язык процессуального закона. Вопросы терминологии. М.: Наука, 1987. С. 64.

² Турагин В. Указ. соч. С. 12.

³ См.: ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

⁴ См.: **Гражданство Российской Федерации** — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. (Статья 3. Основные понятия) // Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 3 июня. № 22. Ст. 2031; 2006. 31 июля. № 31 (ч. I). Ст. 3420.

⁵ См.: **Органы государственной власти субъектов Российской Федерации** — законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными Федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, а также иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации (статья 2. Основные термины и понятия) // Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 17 июня. № 24. Ст. 2253.

