

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

И.Т. Беспалый
В.В. Полянский

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие
Издание третье, переработанное

Самара
Издательство «Самарский университет»
2009

Печатается по решению Редакционно-издательского совета Самарского государственного университета

Беспалый, И.Т., Полянский, В.В.

Государственное право Российской Федерации : учебное пособие ; изд.3-е, перераб. / И.Т. Беспалый, В.В. Полянский ; Федеральное агентство по образованию. – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2008. – 539 с.

Учебное пособие написано в соответствии с программой курса «Государственное (конституционное) право Российской Федерации». Издание подготовлено с учетом достижений российской государственно-правовой науки, отражает современное состояние теории государственного права, воспроизводит авторскую позицию по многим вопросам курса.

В учебном пособии в полном объеме освещаются основные проблемы учебного курса – дается всесторонняя характеристика государственного права Российской Федерации как отрасли и науки права, раскрываются доктринальные вопросы учения о конституции, показывается её сущность и юридические свойства. В пособии также раскрывается содержание основ конституционного строя Российской Федерации, освещается государственно-правовое положение гражданина и человека в Российской Федерации, анализируется федеративное устройство России, правовые основы системы органов государства, местного самоуправления.

Для студентов всех форм обучения юридических вузов, юридических факультетов университетов, преподавателей и всех интересующихся вопросами государственного права.

Авторы:

И.Т. Беспалый, кандидат юридических наук, профессор (главы 1-20)

В.В. Полянский, кандидат юридических наук, профессор (глава 21, разделы VII и VIII)

ОГЛАВЛЕНИЕ

Раздел I

Государственное право Российской Федерации как отрасль и наука права.....14

Глава I. Государственное право Российской Федерации – отрасль права Российской Федерации.....18

§ 1. Объект, предмет и понятие государственного права Российской Федерации как отрасли права Российской Федерации.....18

§ 2. Государственно-правовые нормы, их особенности и виды. Государственно-правовые институты.....37

§ 3. Государственно-правовые отношения, их особенности. Субъекты и объекты государственно-правовых отношений.....46

§ 4. Источники государственного права Российской Федерации.....51

§ 5. Система государственного права Российской Федерации.....55

§ 6. Роль и место государственного права Российской Федерации в системе права российского государства.....58

Глава II. Наука государственного права Российской Федерации....61

§ 1. Предмет, понятие и система науки государственного права Российской Федерации.....61

§ 2. Источники и методология науки государственного права 66

РАЗДЕЛ II.

Конституция Российской Федерации и её развитие.....81

Глава III. Основы теории конституции.....81

§ 1. Основные этапы конституционной истории.....81

§ 2. Предмет конституционного регулирования. Понятие конституции.....83

§ 3. Социально-политическая сущность конституции.....86

§ 4. Классификация конституций.....87

Глава IV. Основные черты и юридические свойства Конституции Российской Федерации.....90

§ 1. Этапы развития Конституции Российской Федерации (РСФСР).....90

§ 2. Юридические свойства	
Конституции Российской Федерации 1993 года.....	104
§ 3. Реализация Конституции Российской Федерации.....	115
§ 4. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации	
.....	119
Раздел III.	
Основы конституционного строя Российской Федерации.....	124
Глава V. Конституционный строй Российской Федерации и его	
основы.....	124
§ 1. Конституционный строй Российской Федерации:	
понятие, содержание.....	124
§ 2. Основы конституционного строя как государственно-пра-	
вовой институт.....	126
Глава VI. Конституционные основы статуса Российской Федерации	
как демократического государства.....	131
§ 1. Форма Российского государства.....	131
§ 2. Народовластие в Российской Федерации.....	143
§ 3. Правовое государство и Российская Федерация.....	154
§ 4. Разделение властей в Российской Федерации.....	158
§ 5. Идеологическое многообразие в Российской Федерации	162
§ 6. Общественные объединения в Российской Федерации..	168
§ 7. Политические партии и многопартийность	
в Российской Федерации.....	181
Глава VII. Конституционные основы правового положения	
гражданина и человека	
в Российской Федерации.....	190
§1. Человек, его права и свободы как высшая ценность.....	190
§2. Российская Федерация – светское государство.....	195
Глава VIII. Конституционные основы социально-экономических	
отношений	
в Российской Федерации.....	200
§1. Экономическая основа конституционного строя	
Российской Федерации.....	200
§ 2. Социальные основы конституционного строя	
Российской Федерации.....	202

Раздел IV

Государственно-правовое положение гражданина и человека в Российской Федерации.....	214
Глава IX. Основы правового положения гражданина и человека в Российской Федерации.....	214
§ 1. Понятие и содержание основ правового положения гражданина и человека в Российской Федерации.....	214
§ 2. Особенности правового положения различных категорий граждан Российской Федерации.....	219
§ 3. Конституционные принципы правового положения личности.....	224
Глава X. Гражданство Российской Федерации.....	227
§ 1. Понятие и принципы гражданства Российской Федерации	227
§ 2. Правовое регулирование гражданства Российской Федерации.....	233
Глава XI. Конституционные права, свободы и обязанности гражданина и человека в Российской Федерации.....	248
§ 1. Понятие прав, свобод и обязанностей и их классификация	248
§ 2. Личные права и свободы гражданина и человека.....	252
§ 3. Политические права и свободы граждан Российской Федерации.....	254
§ 4. Экономические, социальные права и права в области культуры.....	257
§ 5. Основные обязанности гражданина и человека в Российской Федерации.....	259
§ 6. Реализация конституционных прав, свобод и обязанностей гражданина и человека в Российской Федерации.....	262
§ 7. Ограничение прав и свобод гражданина и человека в Российской Федерации.....	267
Глава XII. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.....	270
§ 1. Правовое регулирование и основные принципы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации.....	270

§ 2. Основы пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.....	274
§ 3. Права и обязанности иностранных граждан в Российской Федерации.....	281
§ 4. Ответственность иностранных граждан в Российской Федерации.....	285
§ 5. Политическое убежище в Российской Федерации.....	289
§ 6. Правовое положение беженцев в Российской Федерации	291
Раздел V	
Федеративное устройство России.....	295
Глава XIII. Становление Российской Федерации.....	295
§ 1. Правовые основы создания РСФСР (Российской Социали- стической Федеративной Советской Республики).....	295
§2. Государственно-правовой статус РСФСР, как союзной рес- публики, в составе Союза ССР (30.12.1922 г. – 08.12.1991 г.).....	301
§ 3. Автономия – государственно-правовая форма политиче- ского устройства наций в Российской Федерации (РСФСР)	304
§ 4. Административно-территориальное устройство РСФСР	308
Глава XIV. Российская Федерация – суверенное государство.....	311
§ 1. Россия на пути к новому федеративному устройству.....	311
§ 2. Государственно-правовой статус Российской Федерации как суверенного государства.....	314
Глава XV. Субъекты Российской Федерации.....	332
§ 1. Государственно-правовой статус республики в составе Российской Федерации.....	332
§ 2. Край, область, город федерального значения в составе Рос- сийской Федерации. Государственно-правовой статус...	336
§ 3. Государственно-правовой статус автономных образований в составе Российской Федерации.....	339
§ 4. Компетенция субъектов Российской Федерации.....	341
§ 5. Национально-культурная автономия в Российской Федерации.....	346

§ 6. Административно-территориальное деление территории субъектов Российской Федерации.....	348
Раздел VI	
Органы государственной власти Российской Федерации.....	353
Глава XVI. Конституционная система органов государственной власти Российской Федерации.....	354
§ 1. Основные признаки и понятие государственного органа	354
§ 2. Становление и развитие системы органов государственной власти РСФСР.....	358
§ 3. Особенности построения системы органов государственной власти в Российской Федерации по Конституции Российской Федерации 1993 г.....	367
§ 4. Принципы организации и деятельности государственных органов в Российской Федерации.....	382
Глава XVII. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации.....	387
§ 1. Выборы в системе государственной власти: понятие, принципы, уровни и виды выборов в Российской Федерации	387
§ 2. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации.....	391
§ 3. Основные принципы избирательного права Российской Федерации.....	398
§ 4. Порядок организации и проведения выборов.....	406
Глава XVIII. Президент Российской Федерации.....	419
§ 1. Становление института президентства в Российской Федерации.....	419
§ 2. Президент Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации.....	422
§ 3. Компетенция Президента Российской Федерации.....	431
§ 4. Акты Президента Российской Федерации.....	439
§ 5. Организационные формы и методы деятельности Президента Российской Федерации.....	443

§ 6. Выборы Президента Российской Федерации. Порядок вступления в должность Президента Российской Федерации.....	448
Глава XIX. Федеральное собрание Российской Федерации (Законодательная власть).....	454
§ 1. Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации	454
§ 2. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: порядок избрания, компетенция, внутренние руководящие и вспомогательные органы палаты, организация работы.....	459
§ 3. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: порядок формирования, состав, компетенция, организация работы.....	474
§ 4. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации. Парламентские слушания.....	482
§ 5. Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации.....	485
§ 6. Федеральные законы: виды, юридические свойства. Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации.....	493
§ 7. Контрольные полномочия Федерального собрания и палат Федерального Собрания Российской Федерации.....	500
§ 8. Правовое положение членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.....	505
Глава XX. Правительство Российской Федерации (Исполнительная власть).....	513
§ 1. Правительство в системе органов государственной власти Российской Федерации.....	513
§ 2. Формирование и состав Правительства Российской Федерации. Основания досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации.....	519
§ 3. Компетенция Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации.....	525

§ 4. Организация работы Правительства Российской Федерации.....	530
§ 5. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации.....	533
Глава XXI. Суды Российской Федерации	
(Судебная власть).....	537
§ 1. Судебная система Российской Федерации: понятие, содержание.....	537
§ 2. Конституционный Суд Российской Федерации.....	540
§ 3. Верховный Суд Российской Федерации.....	549
§ 4. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.....	554
§ 5. Прокуратура Российской Федерации.....	557
Раздел VII	
Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.	
(Организационно-правовые основы).....	565
§ 1. Конституционно-правового регулирования порядка организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации	565
§ 2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.....	569
§ 3. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.....	577
Раздел VIII	
Местное самоуправление в Российской Федерации	
(Организационно-правовые основы).....	587
§ 1. Понятие местного самоуправления. Самоуправление как одна из основ конституционного строя.....	587
§ 2. Принципы и функции местного самоуправления.....	592
§ 3. Система местного самоуправления.....	600

РАЗДЕЛ I

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОТРАСЛЬ И НАУКА ПРАВА

Содержание терминов. – Исследование любого общественного явления, в том числе и правового, должно начинаться с выяснения его понятия, специфики его содержания и, в том числе, с выяснения содержания изначально используемых терминов – «отрасль права», «наука права», «учебная дисциплина». Отмеченное имеет самое непосредственное отношение и к пониманию государственного права Российской Федерации как одной из отраслей права Российской Федерации, самостоятельной науки права Российской Федерации и ведущей учебной дисциплины в высших учебных заведениях Российской Федерации.

Что следует понимать под отраслью права? В наиболее общем виде, отрасль права представляет собой совокупность правовых норм, которые **регулируют определенную область общественных отношений**. При этом, **правовые нормы**, образующие соответствующую отрасль права, характеризуются как внутренним единством, определенными общими (родовыми) признаками российского права вообще, так и их отличием от норм других отраслей права значительным своеобразием, **а сама отрасль права** отличается от другой отрасли права **предметом** правового регулирования, то есть, **кругом** тех общественных отношений, которые регулируются нормами конкретной отрасли права.

Так, **гражданское право** как отрасль права **регулирует** имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения граждан. Можно сказать и так, **объектом** гражданско-правовых отношений являются имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению средствами производства и предметами потребления. В то же время, **уголовное право** – отрасль права, нормы которой определяют, какие общественные отношения (деяния) признаются общественно-опасными, то есть – преступлениями, и какие меры наказания предусматриваются.

Понятие «наука права» включает в себя **совокупность научных знаний, теорий, взглядов, идей, обобщающих** данную область общественных отношений и **представляющих** собой самостоятельную **отрасль** правовой науки Российской Федерации. Это означает, что предметом нау-

ки права, в каждом конкретном случае, является действующая отрасль права Российской Федерации.

В свою очередь, понятие «**учебная дисциплина**» можно охарактеризовать **как систему знаний** о данной отрасли права и как науки права Российской Федерации. **Объектом** каждой правовой научной дисциплины является **изучение** раскрытых наукой и регулируемых соответствующей отраслью права Российской Федерации общественных отношений, составляющих содержание преподаваемой учебной дисциплины.

Следует также иметь в виду, что и отрасль права, и наука права, и соответствующая учебная дисциплина в качестве своего общего объекта **имеют** одно и то же наименование. Вместе с тем, в каждой из указанных трех разновидностей понятий имеется свой собственный объект, свое функциональное предназначение.

Государственное право Российской Федерации, как отрасль права российского государства, **имеет** и свой специфический **объект**, и, отличающийся от других отраслей права, собственный **предмет** правового регулирования. В свою очередь, государственное право Российской Федерации как отрасль права Российской Федерации, **обобщается** наукой государственного права Российской Федерации и **изучается** в высших учебных заведениях Российской Федерации в качестве самостоятельной **учебной** правовой дисциплины.

Глава I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ОТРАСЛЬ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Объект, предмет и понятие государственного права Российской Федерации как отрасли права Российской Федерации

Современный период развития государственного права Российской Федерации характеризуется многообразием авторских позиций (точек зрения) и по вопросу об объекте и предмете государственного права Российской Федерации, и по вопросу о наименовании самой отрасли права – государственное право Российской Федерации **или** конституционное право Российской Федерации.

I. Объект и предмет государственного права Российской Федерации как отрасли права Российской Федерации. –

Самостоятельность государственного права Российской Федерации обеспечивается прежде всего **объектом**, а затем и **предметом** правового регулирования.

Объектом государственного права Российской Федерации является **государство**, выступающее в качестве **политической организации общества**¹.

Предметом государственного права Российской Федерации как отрасли права Российской Федерации являются общественные отношения, складывающиеся в процессе **учреждения и устройства** Российского государства.

Учреждение государства. – Под **учреждением** государства, как одной из **составляющих предмет** государственного права Российской Федерации, следует понимать ту область общественных отношений, которые складываются **в процессе преобразования объективных** государствообразующих **структурных** элементов социально-организованного общества,

¹ Под **обществом** в широком смысле слова следует понимать совокупность исторически сложившихся **форм** совместной деятельности людей, которые проявляются в функционировании и развитии разнообразных социальных организаций, институтов. Общественные отношения, которые складываются в процессе жизнедеятельности людей, носят экономический, социально-классовый и политический характер. В этом случае **политическая организация общества** представляет собой **систему** социально-политических учреждений (институтов), носящих как государственный, так и негосударственный характер, взаимодействующих между собой и определяющих **политическую** жизнь общества. **Роль и место государства**, государственной власти в обществе целиком и полностью определяется той ролью и местом, которое занимает в общей политической системе общества **само государство**. В свою очередь, первенствующее и решающее значение государства в общей системе политической организации общества обусловлено особыми свойствами государственной власти, государственно-властных отношений, осуществление которых обеспечивается не только убеждением, но и принуждением.

какими являются – **население, территория, власть², в государственно-правовые институты.**

В то же время, государство в качестве политической организации общества, **в действительности, не состоит** из элементов – население, территория, власть, **а представляет определенную взаимосвязь** государственной власти с территориально-организованным населением. Непосредственно связующим звеном (элементом) в данном случае выступают **государствообразующие государственно-правовые институты**, которые **служат юридической основой** (базой) установления и регулирования общественных отношений, возникающих по поводу реализации государственной власти, устройства территориальной организации государства, оформления особого характера связей населения с государством – подданства, гражданства и гаранта обеспечения постоянства связей в отношениях между лицом и государством.

Исторический процесс преобразования государствообразующих структурных элементов общества в государственно-правовые институты **свидетельствует о том, что:**

государство немыслимо без власти, поэтому объективный государствообразующий структурный элемент общества – **«власть»** в результате последовательного формирования и совершенствования системы органов государственной власти, определения правового положения каждого из видов органов государственной власти и характера взаимоотношений между ними, **приобретает** характер государственно-правового института – **«органы государственной власти»**, с помощью которого обеспечивается формирование всей государствообразующей структуры;

государственная организация общества возможна лишь с разделением населения по территориальному признаку. Поэтому объективная государствообразующая категория общества – **«население»** в процессе пра-

² Характеризуя процесс становления государства, Ф.Энгельс в опубликованной в 1884 году работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» писал, сто от старой родовой организации государство «...отличается, во-первых, разделением подданных по территориальным делениям. Территория остается, но люди становятся подвижными. Поэтому исходным было принято территориальное разделение и гражданам предоставили осуществлять свои общественные права и обязанности там, где они поселились, безотносительно к роду и племени. Вторая отличительная черта – учреждение публичной власти, которая уже не совпадает непосредственно с населением, организуя сама себя как вооруженная сила». – Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 21. С. 170.

вового регулирования территориальной организации государства, закрепления внешних границ государства и определения внутреннего административно-территориального устройства государства, обеспечивающих связь населения с аппаратом власти в центре и на местах, **приобретает свойства (характер) государственно-правового института – «государственное устройство**, то есть характер унитарного или федеративного государства»;

население как объективная государствообразующая категория общества, образует необходимую основу формирования государственной власти в процессе установления постоянной связи между государственной властью, с одной стороны, и территориально разделенным населением, с другой, определяющей его (население) в качестве подданных (граждан), приобретает характер государственно-правового института – **«правовое положение гражданина и человека»**.

Что касается общества, то оно:

во-первых, продолжает сохранять ту постоянную основу социально-организованного общества, которая включает в себя **учреждающие** государствообразующие структурные элементы – население, территория, власть;

во-вторых, содержит в себе уже и учрежденные динамичные, определяющие содержание сформированной **политической организации** (государства) **государственно-правовые институты**, с помощью которых обеспечивается целенаправленное функциональное воздействие государства на развитие общества и руководство процессами его жизнедеятельности.

Каждое современное государство в ходе своего становления и последующего развития, опираясь на уже сформировавшиеся государственно-правовые институты, проходило через различные варианты преобразования своей государственности, что влекло за собой видоизменение **содержания** того или другого государственно-правового института. Свои особенности преобразования присущи становлению и развитию российской государственности, что влекло за собой изменения, порой существенные, в содержании государственно-правовых институтов, а тем самым и **в изменении формы правления** (монархия – республика – Республика Советов), **формы государственного устройства** (унитарное государство – федеративное государство), **в степени самостоятельности** реализации государственной власти (суверенное государство РСФСР – субъект Союза ССР с

определенным самоограничением властных полномочий), **характера связей** человека с государством (подданство – гражданство).

Наиболее характерным для процесса преобразования (реорганизации) российской государственности (российского государства) является становление современной суверенной российской государственности, что неразрывно связано с **провозглашением** Первым Съездом народных депутатов РСФСР **12 июня 1990 года в Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» и созданием нового российского демократического правового федеративного государства.**

Особенности содержания государственного суверенитета РСФСР, задачи построения и основные принципы, обеспечивающие политические, экономические и правовые гарантии суверенитета РСФСР определены в Декларации, в которой **провозглашены:**

право многонационального народа РСФСР, как носителя суверенитета и источника государственной власти, на непосредственное осуществление государственной власти;

верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории РСФСР;

невозможность изменения территории РСФСР без волеизъявления народа, выраженного путем референдума;

единство республиканского гражданства на всей территории РСФСР;

исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальными богатствами России;

о необходимости **существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР;**

разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную как важнейший принцип функционирования РСФСР в качестве правового государства.

Выделяя государствообразующие государственно-правовые институты в качестве **учреждающих государство** государственно-правовых институтов, мы, тем самым, подчеркиваем их **особую юридическую природу** и значимость для государства, их специфическое и целенаправленное содержание.

Суть сказанного находит свое проявление в том, что **государствообразующие государственно-правовые институты представляют собой;**

во-первых, совокупность устойчивых, имеющих определяющее значение государственно-правовых норм, каждый из которых (государственно-правовой институт) **самостоятельно** регулирует строго определенную область общественных отношений (в сфере организации государственной власти, территориальной организации государства, установления основ правового положения личности);

во-вторых, в совокупности обеспечивают целостность государства, его тождественность самому себе, то есть политической организации общества. В этом случае учреждающие государственно-правовые институты выступают уже в качестве **устойчивых и неизменяемых** структурных элементов государства, без которых немислимо представить в правовом выражении собственно государство. Иначе говоря, оставаясь структурными элементами государства, **постоянной основой** государства, учреждающие государственно-правовые институты остаются **неизменяемыми структурными** элементами государства. В процессе различных преобразований государства **изменяется только содержание** того или иного учреждающего государственно-правового института, с помощью чего обеспечивается новая качественная характеристика государства.

Это означает, что современное государство характеризуется наличием **всех трех (!) учреждающих** государственно-правовых институтов, содержание которых определяется нормами государственного права. Отсутствие хотя бы одного из них **лишает** тот или иной социальный союз признания в качестве государства, то есть, учреждающие государственно-правовые институты **представляют собой** государственно-правовую **структуру** и, одновременно, государственно-правовое **содержание** государства.

Учреждение Российского государства в качестве суверенного демократического правового государства **законодательно подтверждено в Преамбуле Конституции Российской Федерации 1993 года**, в которой особо подчеркивается стремление Российской Федерации **к сохранению** исторически сложившегося государственного единства и возрождению суверенной государственности России.

Конституция Российской Федерации 1993 года, **опираясь на традиционно присущие** России (РСФСР) государствообразующие (учреждающие) государственно-правовые институты, подтвержденные в Декларации

от 12 июня 1990 года «О государственном суверенитете РСФСР», **законодательно** подтвердила все то, что должно было обеспечить **устройство** нового российского государства – **Российской Федерации – России**.

Тем самым была конституционно определена **вторая** область общественных отношений, **составляющих предмет** государственного права Российской Федерации – **устройство российского государства, его конституцирование**.

Устройство государства – это целый комплекс политических, в определенной степени, также экономических, социальных, национальных, конфессиональных и, главным образом, **правовых** общественных отношений. Государственное право Российской Федерации, разумеется, **не в состоянии своими нормами урегулировать все такого рода общественные отношения**, да это и не входит в содержание его предмета, так как его **объектом** является **само российское государство**. Поэтому из всего многообразия общественных отношений, складывающихся в государстве на стадии его конституирования, **нормы** государственного права Российской Федерации как ведущей отрасли права российского государства **определяют** те, которые:

во-первых, закрепляют организационно-правовые основы конституционного строя Российской Федерации (глава I Конституции Российской Федерации), то есть основополагающие принципы устройства собственного российского государства, основополагающие принципы его общественно-го устройства: господствующие формы собственности, основы экономической и социальной политики государства в соответствующих сферах жизнедеятельности общества, светский характер государства; формы территориальной организации государства; характер и определяющие принципы организации власти в государстве. Тем самым основы конституционного строя становятся головным политико-правовым, а одновременно и головным государственно-правовым институтом, которые имеют целью установить содержание принципов, формулирующие единообразные подходы к пониманию сущности всех определяющих (государствообразующих) государственно-правовых институтов государства на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

во-вторых, определяют демократические основы правового положения гражданина и человека в российском государстве (Глава II Конституции Российской Федерации). Значимыми для государственного права Рос-

сийской Федерации являются только те отношения, которые определяют принадлежность лица к российскому государству (гражданство), основные права, свободы и обязанности гражданина и человека, а также основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Слово «основы» выполняют в данном случае **роль** той линии, которая отграничивает общественные отношения государственно-правового характера от общественных отношений, возникающих в данной сфере, но регулируемых нормами других отраслей права (**объективная категория – население**);

в-третьих, закрепляют и характеризуют устройство российского государства с точки зрения его **национально-государственной**, **национально-территориальной** и **административно-территориальной** организации (Глава III Конституции Российской Федерации). В данном случае нормы государственного права **закрепляют федеративное устройство России**, то есть, из каких частей состоит Российской Федерации, кто является ее субъектом, особенности правового положения собственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также характер взаимоотношения субъектов Российской Федерации с Российской Федерацией. Государственно-правовые нормы закрепляют также **предметы исключительного** ведения Российской Федерации, **основы разграничения** предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, предоставляя субъектам Российской Федерации права **самостоятельного** определения предметов их исключительного ведения и организацию своего административно-территориального устройства (**объективная категория – территория**);

в-четвертых, закрепляют систему, принципы организации и деятельности **органов государственной власти** Российской Федерации (главы IV, V, VI, VII Конституции Российской Федерации), **органов государственной власти субъектов Российской Федерации** (определяются федеральным законом), **систему**, принципы организации и деятельности **органов местного самоуправления** которые определяются в главе VIII Конституции Российской Федерации (**объективная категория – власть**);

в-пятых, устанавливают, что народ Российской Федерации **осуществляет власть не только через органы** государственной власти Российской Федерации, **органы** государственной власти субъектов Российской Федерации, **органы** местного самоуправления, **но и путем использования**

референдума, свободных выборов и иных форм непосредственного народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации).

II. Определение понятия государственного права Российской Федерации как отрасли права Российской Федерации. – Анализ содержания структурных элементов **устройства** российского государства, составляющих одновременно и **предмет** государственного права Российской Федерации как **отрасли** права Российской Федерации свидетельствуют о том, что общественные отношения, регулируемые нормами государственного права достаточно **сложны и многообразны**, раскрывают содержание всех государствообразующих государственно-правовых институтов Российского государства, которое служит **объектом** регулирования соответствующих правовых норм.

Установив содержание и специфику предмета государственного права Российской Федерации как отрасли права российского государства, можно дать следующее **определение понятия** государственного права Российской Федерации как **самостоятельной** отрасли права Российской Федерации:

государственное право Российской Федерации – это отрасль права Российской Федерации, представляющая собой совокупность правовых норм, юридически закрепляющих учреждение и устройство российского государства, то есть, **основы** его конституционного строя, **основы** правового положения гражданина и человека, **а также федеративное устройство, систему, принципы организации и деятельности органов** государственной власти Российской Федерации и **органов** государственной власти субъектов Российской Федерации, **систему, принципы организации и деятельности органов** местного самоуправления и **формы** непосредственной демократии.

III. О названиях – «государственное право Российской Федерации» или «конституционное право Российской Федерации».

Изучая государственное право Российской Федерации в настоящее время, студенты встречаются с **другим наименованием** изучаемой ими учебной дисциплины, а именно – **конституционное право Российской Федерации**. Можно ли термины «государственное право» и «конституционное право» считать синонимами, как об этом говорит Е.И. Козлова, автор первой главы учебника «Конституционное право России»: «В данной

работе (то есть, названном учебнике – И.Б.) термины «государственное» и «конституционное право» рассматривается как синонимы»¹.

Действительно, подходя формально, нетрудно заметить, что круг регулируемых соответствующей отраслью права общественных отношений в разных странах или в работах ученых, примерно одинаков.

В России до 1917 года эта отрасль права **традиционно** называлась **государственное право**. С таким названием издавались учебники И.Е. Андреевского (1866 г.), А.Д. Градовского (1866 г.), Н.М. Коркунова (1877 г.), Б.Н. Чичерина (1894 г.), Н.И. Лазаревского (1910 г.); при этом только первый том своего лекционного курса Н.И. Лазаревский назвал «Конституционное право», а второй том – «Административное право», однако общее название было – «Лекции по русскому государственному праву». В 1913 году в Казани В.А. Ивановский издал «Учебник государственного права» и, наоборот, в 1917 году в Петербурге В.М. Гессен издал учебник «Основы конституционного права».

В начальный период развития советского государства, а также и во все последующие годы в Союзе ССР эта отрасль права называлась – «Государственное право СССР» или «советское государственное право»: в 1961 году А.И. Лепешкин опубликовал двухтомник «Курс советского государственного права»; в 1971 году был издан «Курс советского государственного права» под редакцией Б.В. Щетинина и А.Г. Горшенева, а в 1985 году – второе издание учебника «Советское государственное право» под редакцией проф. С.С. Кравчука (авторский коллектив юридического факультета МГУ).

Сторонниками понятия «конституционное право» были в те годы В.Ф. Коток, С.М. Равин, И.Б. Фарбер. Тем не менее, подавляющее большинство государствоведов придерживались понятия – «государственное право», и учебники, как отмечалось, издавались с названием «государственное право».

Исключением из общего правила стало издание в **1975 году** в Ленинградском государственном университете учебника «Советское конституционное право» под ред. С.И. Русиновой и В.А. Рянжина., который однако, широкой поддержки не получил. Автор соответствующей главы в учебнике В.А. Рянжин писал: «Мы считаем термин «советское государственное

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. /Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. Изд. 2-е переработанное. М. 2005.

право» «неприемлемым по следующим причинам: во-первых, широкие круги населения, незнакомые с проблемой деления права на отрасли, отождествляют «государственное право» со всем внутригосударственным (в отличие от международного) правом. Лишь специалисты знают, что «государственное право» – только одна из отраслей внутригосударственного права». Что касается, во-вторых, то В.А. Рянжин акцентировал внимание на то, что «отношения, связанные с организацией государства, регулируют и такие отрасли права, как административное и судоустройство»¹.

С прекращением существования Союза ССР и принятием Конституции Российской Федерации 1993 года начинается, практически, **массовый отход** от употребления термина «государственное право» с использованием, в каждом конкретном случае, достаточно своеобразных обоснований подобного отхода (отказа).

К 1993 году **относятся и «руководящие» указания** Министра науки и технической политики, который своим **приказом (!) вводит** в России новую научную специальность, **заменяя** в ней название «государственное право» **на** «конституционное право» (то есть, тот самый административный ресурс).

Это привело к тому, что и в последующие годы с новой силой, но также без научного обоснования, продолжают появляться различные авторские позиции. Так, в 1998 году М.В. Баглай в учебнике «Конституционное право Российской Федерации» уже достаточно откровенно говорит: «В современных условиях большинство российских исследователей стремятся к замене традиционного названия на конституционное право. В этом видят своеобразный знак отказа от тоталитарной государственности в пользу конституционализма и демократии».

Какой вывод можно сделать из приведенных рассуждений: **во-первых**, не все авторы без должного внимания отнеслись к вопросу о наименовании данной отрасли права. Наименование любой отрасли права определяется объектом и предметом правового регулирования, которые не сводятся к наименованию основного источника данной отрасли права. Тем более, что Конституция Российской Федерации, в качестве основного закона государства, выступает главным учреждающим источником всех отраслей права российского государства, а не только государственного

¹ Советское конституционное право. Изд. Ленинградского университета. Л., 1975. С. 4-5.

(конституционного). Кроме того, нормы государственного права **содержатся также во многих** федеральных конституционных законах, федеральных законах, нормативных указах Президента Российской Федерации, с помощью которых Конституция Российской Федерации **становится живым организмом.**

Во-вторых, во многих авторских позициях, к сожалению, практически отсутствуют объективные научные обоснования необходимости изменения наименования действующей отрасли права Российской Федерации. В их предложениях (суждениях) больше эмоций, субъективизма и необъяснимого (необъективного) отношения к традициям и теоретическим разработкам дореволюционных и советских государствоведов. И еще: «Небезынтересным является тот факт, что **различий** (какие? – И.Б.) между конституционным и государственным правом **стираются** (!! – И.Б.) **и в германском праве**»¹.

В-третьих, мы, при определении наименования данной отрасли права Российской Федерации, руководствуемся тем, что, **во-первых, объектом** правового регулирования нормами государственного права Российской Федерации является **собственно (!) российское государство**, а его **предметом** – общественные отношения, складывающиеся **в процессе учреждения и устройства** российского государства; **во-вторых, основным учредительным** нормативным правовым актом является **Конституция** Российской Федерации. Поэтому и первичным, основополагающим при определении наименования данной отрасли права должно быть именно **государственное** право Российской Федерации (**его объективная сторона**). В то же время, **с формальной стороны** (субъективный фактор), то есть, уже производным может быть и наименование **конституционное право**, но тогда содержание его предмета **должно иметь** определенные отличия от содержания предмета государственного права Российской Федерации как отрасли права.

IV. О современном понимании предмета государственного (конституционного) права Российской Федерации. Изобилие тех или иных авторских позиций относится **и к определению предмета** правового регулирования данной отрасли права Российской Федерации. В «Учебном пособии» нет возможности и это не вызывается необходимостью, детально

¹ Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Вводный курс лекций. М., 2003. С.34-35.

анализировать имеющиеся в науке авторские позиции относительно предмета данной отрасли права; мы в данном случае ограничимся только некоторыми из них.

Так, **Е.И. Козлова**, автор первой главы «Общая характеристика конституционного права Российской Федерации» в учебнике «Конституционное право России»² исходит из того, что нормы конституционного права регулируют: **во-первых, определенный слой** отношений, которые складываются **во всех сферах жизнедеятельности общества**: политической, экономической, социальной, духовной и др.; **во-вторых**, лишь определенный слой отношений в указанных сферах.

Поэтому к предмету конституционного права, по мнению Е.И. Козловой, относятся те общественные отношения, которые можно назвать **базовыми, основополагающими в каждой из указанных сфер. Они образуют как бы фундамент всего здания сложной системы социальных связей, подлежащих правовому воздействию, определяют структуру всего социального организма. Эти отношения, по мнению Е.И. Козловой, выступают как системообразующие, обеспечивающие целостность общества, его (то есть общества) единство как организованной и функционирующей структуры, основанных на общих началах политического, экономического и социального единства (все подч. – И.Б.). В этих нормах выражается также и качественная характеристика государства – суверенитет, форма правления, форма государственного устройства, субъекты государственной власти и способы ее реализации, (общие основы функционирования всей системы политической организации общества); основы правового статуса членов общества (без этого общество как единый организм не может существовать). Федерализм, то есть объективно существующая широкая сфера отношений между федерацией в целом и ее субъектами; целостность и единство общества обеспечиваются соответствующим механизмом управления социальными процессами (И.Б.), через которые осуществляются функции, присущие данному сообществу как организованной структуре. В обществе это выражается через систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.**

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. Изд. 2-е перераб. – М., 2005. С. 6-9.

После столь продолжительного и обширного изложения *устройства общества* (!), Е.И. Козлова предлагает следующее **определение понятия конституционного права как отрасли права. Итак, конституционное право России – ведущая отрасль права России, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, через которые** обеспечивается организационное и функциональное единство *общества* (И.Б.) как целостной **социальной системы**, то есть основы конституционного строя Российской Федерации, статус человека и гражданина, федеративное устройство, система органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Представленный Е.И.Козловой вариант определения объекта и предмета конституционного (государственного) права Российской Федерации (России) является достаточно сложным для **ответа на вопрос и о содержании объекта и предмете**. Считая объектом государственно-правового (конституционно-правового) регулирования общества, Е.И. Козлова делает само общество как бы посредником между обществом и государством, которое само по себе уже является ничем иным, как политической организацией того же общества. Мы считаем, конституционные (государственно-правовые) отношения хотя и складываются в обществе, но регулируются они нормами конституционного (государственного) права и, обеспечивая «организационное и функциональное единство общества» они, прежде всего и главным образом, призваны обеспечить **не обустройство общества** «как целостной системы», а именно определяющую его часть – **устройство политической организации, то есть – государство.**

По мнению О.Е. Кутафина¹, особенность конституционного правового регулирования общественных отношений состоит в том, что, **во-первых, в одних сферах жизни общества** конституционное право **непосредственно и в полном объеме** регулирует общественные отношения; **во-вторых, в других – лишь основополагающие**, то есть такие, которые определяют содержание остальных отношений в этих сферах. Далее О.Е. Кутафин разъясняет:

преобладающая часть первой группы представлена общественными отношениями, **складывающимися в областях, составляющих основные**

¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М., 2001. – С.23-26.

элементы государства, которыми, как известно, являются *население, территория, власть*;

другую группу общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, образуют отношения, **имеющие основополагающее** значение для тех сфер, в которых они складываются. Их особенность в том, что **они могут складываться во всех сферах** жизни общества и государства. **Однако ими охватывается не весь комплекс** общественных отношений в соответствующей сфере, а только те из них, которые являются **базовыми** для всех других отношений в этой сфере и **предопределяют** содержание всех остальных отношений в этой сфере. Данные отношения **не являются обязательным атрибутом предмета конституционного права**. Они становятся элементами предмета конституционного права только тогда, когда в этом заинтересовано государство, что выражается в соответствующих нормах права, содержащихся в таких основополагающих актах, как конституция, или в других актах, имеющих учредительный характер. Их принадлежность может быть установлена только государством».

Сложность подобного рода формулировок в довольно своеобразной форме отметила **И.А. Конюхова**: «При таком подходе нужна интуиция опытного, если не гениального государствоведа, чтобы правильно определить первую группу от второй»¹.

Ю.А. Дмитриев при определении предмета конституционного (государственного) права использует так называемую **трехуровневую** систему организации общественных отношений, составляющих данную отрасль права. По его мнению, «...предмет конституционного права можно определить как совокупность общественных отношений, определяющих:

1) основы конституционного строя (основы государственного и общественного строя), закрепленные в качестве таковых положениями Конституции Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, и политико-территориальное устройство страны;

2) отношения, возникающие в процессе реализации многонациональным народом Российской Федерации (населением субъекта Российской Федерации) государственной власти (в формах представительной и непо-

¹ Конюхова, К.А. Конституционное право Российской Федерации: вводный курс лекций / К.А. Конюхова. – М., 2003. – С.55.

средственной демократии), а также создания и функционирования образуемых в этих случаях выборных органов государственной власти;

3) основы правового статуса человека и гражданина, а также содержание процесса реализации политических прав и свобод граждан»¹.

Несколько видоизмененную трехуровневую систему организации общественных отношений, относящихся к предмету конституционного права, предлагает **И.А. Конюхова**, которая говорит: «...определение предмета конституционного права России **в современный период** (И.Б.) следует проводить с учетом функционального назначения данной отрасли права...». Опираясь на свою исходную позицию, И.А. Конюхова говорит: «...современное конституционное право Российской Федерации можно было бы определить **как ведущую фундаментальную отрасль публичного права, которая объединяет в единую систему конституционно-правовые нормы, устанавливающие:**

- **основы общественного строя;**
- **основы взаимоотношений личности и государства;**
- **отношения по организации и осуществлению публичной (общественной и государственной) власти»²** (Подч.- И.Б.).

В наиболее общем виде, относительно рассмотренных авторских позиций, можно отметить следующее:

во-первых, в современной науке государственного (конституционного) права ближе других к определению предмета данной отрасли права подошли авторы учебника «Конституционное право России» Е.И. Козлова и О.Е. Кутафий, а также И.А. Конюхова. Е.И. Козлова в своем определении предмета конституционного права слишком усложнила его содержание, «насытив» его терминологией, которая в большей степени относится к обществу, а не к государству. Что касается И.А. Конюховой, то в ее функциональном определении заложено «рациональное зерно», но без его дальнейшего развития;

во-вторых, вряд ли есть необходимость вводить в науку конституционного права термины, которые в Конституции Российской Федерации не используются. Тем более что термин «общественное устройство» имел ярко выраженное идеологическое содержание;

¹ Дмитриев Ю.А. К вопросу об определении предмета конституционного права // Государство и право. – 2003. – № 7. – С. 22.

² Конюхова И.А. Указ. соч. – С.56.

в-третьих, следует учитывать и то, что государственное право Российской Федерации не является чем-то вроде системы правовых норм, имеющих всеобъемлющее значение и включающих в свой предмет все те общественные отношения, которые урегулированы и закрепляются нормами других отраслей российского права. Государственное право является одной из отраслей права Российской Федерации, причем – **ведущей его отраслью, имеющий свой самостоятельный предмет правового регулирования**;

§ 2. Государственно-правовые нормы, их особенности и виды.

Государственно-правовые институты

Государственное право Российской Федерации, как и любая другая отрасль права Российской Федерации, состоит из **норм**, что и определяет его нормативный характер. Правовые нормы, регулирующие общественные отношения, которые составляют **предмет** государственного права Российской Федерации, именуются государственно-правовыми нормами. Государственно-правовые нормы, как и вообще правовые нормы, это общее **правило поведения**, определяющее поведение участников государственно-правового отношения, устанавливающее их права и обязанности. Государственно-правовые нормы устанавливаются уполномоченными на то органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления, а в установленных законом случаях – и референдумом. Государственно-правовые нормы определяют не только какое-либо правило, но и обязывают исполнять его. Исполнение государственно-правовой нормы обеспечивается принудительной силой государства, так как в государственно-правовой норме проявляется государственная воля, сформулированная как официальное обязывающее установление (предписание).

Наряду с тем общим, что характерно для государственно-правовых норм других отраслей права Российской Федерации, **у норм государственного права Российской Федерации имеются и определенные особенности**. В наиболее общем виде, к **межотраслевым** особенностям (отличиям) государственно-правовых норм **следует отнести то, что:**

во-первых, среди государственно-правовых норм **большую группу** составляют **конституционные нормы**, которым присущ **учредительный характер** содержащихся в них предписаний. Именно конституционные государственно-правовые нормы **первично** учреждают государствообразующие государственно-правовые институты, определяется устройство Российской Федерации, форма ее правления. Государственно-правовые нормы в данном случае первично устанавливают наименование органов государственной власти Российской Федерации, наименование и юридические свойства нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, порядок их принятия и опубликования, вступления в силу; первично определяется компетенция органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; и др. Конституционные нормы являются источником для других отраслей права Российской Федерации.

Во-вторых, государственно-правовые нормы **отличаются** от норм других отраслей права **своей структурой**. Обычно правовые нормы состоят **из трех частей** – **диспозиции, гипотезы, санкции**. Однако следует иметь в виду, что трехчленная структура правовой нормы – это лишь образец, который в той или иной степени воспринимаются другими отраслями права Российской Федерации. Что касается государственного права Российской Федерации, то специфика (особенности), государственно-правовых норм состоит в том, **что они в своем подавляющем большинстве не содержат всех трех структурных элементов правовой нормы**. Структура отдельных государственно-правовых норм **может** соответствовать традиционной модели правовой нормы, структура других государственно-правовых норм, **а таких – большинство (!)** может быть представлена в виде различных модификаций.

Подавляющее большинство государственно-правовых норм **состоит из одной диспозиции**. Диспозиция – обязательная составная часть каждой правовой нормы, поскольку определяет само ее существование. Диспозиция составляет содержания правовой нормы. Так, первая статья Конституции Российской Федерации устанавливает: «Российская Федерация – Россия **есть** демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»; статья 80-я – «Президент Российской Федерации является главой государства» и др.

Имеются государственно-правовые нормы, **которые состоят из двух элементов – диспозиции и гипотезы**. Гипотеза служит целям **установления сферы действия диспозиции**. Она как бы обслуживает применение диспозиции, определяет условия, границы ее осуществления. Например, в ч. 4 ст. 105 Конституции сказано: **«Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, либо если в течение четырнадцати дней он не был одобрен Советом Федерации»**.

Многие государствоведы считают, что наиболее характерной особенностью государственно-правовых норм является **отсутствие в их структуре санкций**. Обычно под санкцией понимают **определение юридического последствия**, наступающее при нарушении или несоблюдении диспозиции данной правовой нормы. О государственно-правовой санкции можно говорить **только** в том случае, когда соответствующая санкция **закреплена** в самой государственно-правовой норме. Такие нормы с соответствующими санкциями содержатся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах. К ним следует отнести: **отрешение от должности** Президента Российской Федерации (ст. 93); **ропуск** Государственной Думы (ст. 109); отставка Правительства Российской Федерации в случае выражения ему недоверия Государственной Думой (ч. 1 ст. 117). Конституционные санкции могут состоять **в устранении** конституционных нарушений: **отмена** федеральных законов (ч. 3 ст. 115), **приостановление** действий федеральных законов (ч. 2 ст. 85), **запрещение** применения актов при определенных условиях (ч. 3 ст. 15). Соответствующие санкции также содержатся в федеральных конституционных законах, например в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации», в федеральных законах о выборах государственных органов Российской Федерации (**отмена решения о регистрации** и др.).

Обладая специфическими чертами по сравнению с правовыми нормами других отраслей права, государственно-правовые нормы сами по себе (внутри отрасли) очень многообразны и отличаются друг от друга по многим признакам. В юридической литературе выдвинуто немало классификаций государственно-правовых норм. В зависимости от целей классификации может быть применено то или иное основание, тот или иной критерий. Мы не ставим своей целью анализировать все имеющиеся точки зрения по этому вопросу. Наша цель – учебная, и потому мы

предлагаем следующую классификацию государственно-правовых норм внутри отрасли государственного права.

1. По содержанию или по закрепляемому и регулируемому ими объекту, государственно-правовые нормы подразделяются на нормы, **закрепляющие** основы конституционного строя, основы правового положения человека и гражданина, федеративное устройство, систему, принципы организации и деятельности государственных органов Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления, а также формы непосредственной демократии.

2. Государственно-правовые нормы могут подразделяться **по территории действия**. По этому признаку различают нормы, действующие **на всей** территории Российской Федерации; **на территории субъектов** Российской Федерации; на территории, подчиненной соответствующим органам местного самоуправления (в муниципальных образования), а также **на территориях, в пределах которых действует режим** чрезвычайного положения, военного положения или правовой режим контртеррористической операции. Эти нормы регулируют отношения на основе конституционно установленного разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. Есть и такие государственно-правовые нормы, которые регулируют сравнительно узкий и специфический круг общественных отношений. К примеру, **это Регламенты палат** Федерального Собрания Российской Федерации, представительных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, **которые определяют** порядок деятельности соответствующих органов по реализации ими своих конституционных и законодательно установленных полномочий.

3. Государственно-правовые нормы отличаются **по действию их во времени**. В этом случае государственно-правовые нормы подразделяются на нормы **постоянные, временные, исключительные**.

Большинство государственно-правовых норм постоянные, то есть у них неопределенный срок действия. Это Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституции субъектов Российской Федерации, уставы других субъектов Российской Федерации и др.

Временные государственно-правовые нормы содержатся обычно в переходных положениях Конституции Российской Федерации (раздел вто-

рой), которые регулируют переход от действовавшего состояния, до вступления в силу нового нормативного акта. Временными также были Указы Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 года об утверждении Положения о Государственном флаге Российской Федерации и от 30 ноября 1993 года об утверждении Положения о Государственном гербе Российской Федерации. Названные указы действовали до принятия соответствующих федеральных конституционных законов, которыми и была утверждена новая государственная символика Российской Федерации (ст. 70 Конституции). Такие федеральные конституционные законы были приняты 29 декабря 2000 года.

Исключительные государственно-правовые нормы устанавливаются, например, на случай чрезвычайного положения при наличии чрезвычайных обстоятельств, а также на случай военного положения. Такими нормами устанавливаются ограничения на действие отдельных постоянных норм и предусматривается возможность **временного** правового регулирования отдельных групп общественных отношений.

4. Государственно-правовые нормы отличаются по характеру, содержащихся в них предписаний. В общей теории права известно деление правовых норм по этому признаку на три группы: **управомочивающие, обязывающие, запрещающие.**

Управомочивающие нормы закрепляют право субъектов осуществлять предусмотренные в них действия, определяют рамки их полномочий и условия реализации. Эти нормы определяют предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71-73 Конституции Российской Федерации), компетенцию государственных органов (например, ст. 103 определяет компетенцию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а ст. 114 – компетенцию Правительства Российской Федерации). Этими нормами закрепляются также права, свободы человека и гражданина и др.

Обязывающая норма предписывает субъекту право совершать определенные (положительные) **действия конкретным способом**, соотносить свое поведение, свои действия с установками данных норм, избирать тот вариант поведения, который соответствует ее требованиям. К этой группе относятся нормы, **закрепляющие обязанности граждан**, а также все нормы, в которых исключается иной вариант поведения, чем тот, который предусмотрен в норме. Например, статья 58 Конституции Российской Фе-

дерации устанавливает: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Запрещающие нормы (нормы-запреты) содержат в своих предписаниях требования **воздержаться** от определенного поведения, запреты на совершение определенных действий, в них предусмотренных. Это оформляется в правовых установлениях такого рода: «запрещается», «не допускается», «не в праве» и т.д. В п. 2 ст. 97 Конституции Российской Федерации сказано: «Одно и то же лицо не может одновременно является членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы».

5. Государственно-правовые нормы можно различать **по степени определенности содержащихся в них предписаний**. В теории права нормы права по этому основанию делятся на три большие группы: **императивные, то есть категорические, диспозитивные и рекомендательные**.

Императивными называются такие нормы, которые предусматривают для участников правоотношения **только один** вариант поведения. Для императивных норм характерна однозначность, исключение многовариантности действий, строгое следование субъекта правоотношения предписываемому. Особо выразительны в этом отношении нормы, посвященные исключительным полномочиям (предметам ведения) Российской Федерации (ст. 71), государственных органов Российской Федерации (ст. 102 и 103), определяющие полномочия палат Федерального Собрания.

Диспозитивными называются нормы, которые **дают** сторонам правоотношения **возможность урегулировать свои взаимоотношения**. Если же они этого не сделали, то действует правило, установленное диспозитивной нормой. Эти нормы **допускают возможность альтернативы**, то есть различных вариантов поведения в зависимости от конкретных обстоятельств. Так, в ч. 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации содержится положение о том, что Президент Российской Федерации «вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» при указанных в этой статье обстоятельствах, в частности «в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации»...

О рекомендательном характере государственно-правовой нормы можно судить по таким включаемым в нее терминам, как «рекомендовать», «целесообразно», «желательно» и т.п. Такие рекоменда-

ции содержатся, например, в Регламенте Самарской Губернской Думы в разделе VI «Этика и ответственность депутата Думы». В ней содержатся рекомендации депутату «воздержаться от действий, заявлений и поступков, компрометирующих его самого, избирателей и Думу», «использовать предоставленную информацию для извлечения личной выгоды» и др. Рекомендуются также в виде меры воздействия, «принести извинения или отказаться от публично сделанного заявления».

6. По назначению в механизме правового регулирования государственно-правовые нормы можно подразделить на **материальные и процессуальные**. Такое подразделение связано с тем, какую служебную роль выполняют соответствующие нормы и на какие стороны деятельности субъекта они воздействуют. Поводом и основанием для деления государственно-правовых норм на материальные и процессуальные является их цель.

Материальная группа государственно-правовых норм направлена на то, чтобы закрепить правовой статус участников государственно-правовых отношений, урегулировать содержание правил поведения, то есть отвечает на вопрос: что можно или что нужно делать или что не следует делать.

Процессуальные государственно-правовые нормы касаются порядка реализации материальных государственно-правовых норм, включая в себя приемы и способы достижения задач, возложенных на них Конституцией Российской Федерации и федеральными законами: организацию работы представительных органов, процедуру принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов; порядок организации и проведения выборов любого уровня. Нормативными актами, которыми регулируется тот или иной процесс, в названных случаях являются Регламенты Совета Федерации и Государственной Думы, регламенты представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований.

7. Классификация государственно-правовых норм содействует правильному их пониманию и практическому применению. Однако этим не завершается характеристика особенностей государственно-правовых норм. Наряду с указанными особенностями, государственно-правовые нормы группируются и **по правовым институтам**.

Правовой институт – это законодательно обособленный комплекс **юридических норм**, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения, образующие относительно самостоятельную группу.

Если нормы права (нормативные предписания, правила поведения) представляют собой исходный (изначальный) структурный элемент отрасли права, то правовой институт – это уже структурный элемент отрасли права, где правовые нормы **группируются** по особенностям их юридического содержания. Иначе говоря, юридические нормы образуют отрасль права **не непосредственно, а через соответствующие** правовые институты. Таким образом, если система прав складывается из отраслей права, то сама отрасль права **состоит** из правовых институтов. При этом, каждая отрасль права Российской Федерации характеризуется определенной структурной общностью правовых институтов и значительной спецификой их содержания, определяемых особенностями регулируемых областей общественных отношений.

Государственное право Российской Федерации, в отличие от других отраслей права Российской Федерации, характеризуется довольно значительными **особенностями и структуры, и содержания** образующих его государственно-правовых институтов.

Для государственного права Российской Федерации как ведущей отрасли права Российской Федерации характерно прежде всего и главным образом, наличие **учреждающих** (государствообразующих) государственно-правовых институтов, которые, в данном случае, выступают в качестве **генеральных** государственно-правовых институтов, каждый из которых представляет собой совокупность государственно-правовых норм, определяющих содержание каждого структурного элемента государства. Такими **генеральными** (государствообразующими) государственно-правовыми институтами государственного права Российской Федерации как отрасли права Российской Федерации, закрепленными в Конституции Российской Федерации 1993 года, **является:**

основы правового положения гражданина и человека (глава II Конституции Российской Федерации);

Федеративное устройство (глава III Конституции Российской Федерации);

органы государственной власти Российской Федерации (главы IV, V, VI и VII Конституции Российской Федерации; – **посредством которых организуются современное российское государство.**

Между институтами внутри отрасли права могут существовать и существуют отдельные **соподчинения, определенная субординация.**

В государственном праве Российской Федерации определенного рода субординация устанавливается в пределах каждого генерального государственно-правового института. Поэтому следующими в этой структуры государственно-правовых институтов будут **головные** государственно-правовые институты. Так, содержание генерального (государство-образующего) государственно-правового института «Основы правового положения гражданина и человека» **раскрывается с помощью** следующих **головных** государственно-правовых институтов: гражданство, конституционные права, конституционные свободы, конституционные обязанности, правовое положение иностранных граждан, гарантий реализации конституционных прав, свобод и обязанностей. Подобная субординация характерна и в пределах других генеральных государственно-правовых институтов.

В тех случаях, когда **наблюдается** подобная «многоэтажность», всегда существует вертикаль, то есть появляются группы **«дробных»** государственно-правовых институтов. При этом, в частности, в пределах головного государственно-правового института «Конституционные права гражданина и человека» можно выделить такие группы, как – политические права гражданина, социально-экономические права и права в области культуры гражданина и человека.

В этой системе следующими **«дробными – частными»** государственно-правовыми институтами будут определенные их группы внутри составляющих их «дробной» группы государственно-правовых институтов. Так, к «политическим правам гражданина» относятся такие права и свободы, как право на объединение, право на управление делами государства и др., выступающие как составные части общей системы конституционных прав и свобод человека и гражданина, а тем самым способствующие уяснению глубинного содержания государственного права Российской Федерации.

Государственно-правовые институты могут различаться по территории и времени действия, по степени определенности содержащихся в них предписаний и по другим основаниям.

§ 3. Государственно-правовые отношения, их особенности.

Субъекты и объекты государственно-правовых отношений.

Государственно-правовые отношения – это общественные отношения, урегулированные нормами государственного права. Именно в

результате воздействия государственно-правовых норм на общественные отношения возникают государственно-правовые отношения. Иначе говоря, государственно-правовые отношения могут возникнуть только при наличии государственно-правовых норм. Между правовыми нормами и правовыми отношениями существует неразрывное единство, логическая и юридическая связь.

Государственно-правовые отношения по своей сущности ничем не отличаются от правоотношений, урегулированных нормами других отраслей права. Однако по своему конкретному содержанию **они имеют определенную специфику**, свои особенности.

Во-первых, отличительной особенностью государственно-правовых отношений является то, что **возникают они в особой сфере отношений**, составляющих предмет государственного права как отрасли права.

Во-вторых, особенность государственно-правовых отношений и в том, что многие из них имеют общий характер и выражаются в виде **правового состояния**. Это – состояние в гражданстве Российской Федерации, состояние субъекта в составе Российской Федерации.

В-третьих, специфика государственно-правовых отношений и в том, что значительное их большинство носит характер **властеотношений**, поскольку хотя бы один из субъектов в конкретном правоотношении обязательно должен быть представителем государства, а главное, потому, что только в этих правоотношениях участвуют органы законодательной (представительной) власти, как в центре, так и в субъектах Российской Федерации во всем объеме их прав и обязанностей.

Вместе с тем, среди государственно-правовых отношений есть не только отношения, основанные на принципе «власть – подчинение», но и на принципе **равенства сторон** как субъектов правоотношений, например, при заключении договоров между субъектами Российской Федерации.

В-четвертых, особенность государственно-правовых отношений и в том, что им присущ **особый состав участников** (субъектов), большинство из которых могут быть участниками только государственно-правовых отношений.

Субъекты государственно-правовых отношений. При рассмотрении данного вопроса, в государственном праве применяются два понятия – «субъект государственного права» и «субъект государственно-правовых отношений». **Субъект права – это возможный участник** правоотноше-

ний, носитель прав и обязанностей, предусмотренных нормами государственного права. Субъект права может быть, а может и не быть участником конкретного правоотношения. **Субъект правоотношения – это реальный носитель** прав и обязанностей, реализующий их в конкретном государственно-правовом отношении.

Субъектами государственно-правовых отношений могут быть:

1) **народ** Российской Федерации как общность граждан Российской Федерации; аналогичная общность в пределах территории конкретного субъекта Федерации, а также коренные малочисленные народы России¹;

2) **российское государство** в целом как государственная организация всего народа Российской Федерации;

3) **субъекты** Российской Федерации: республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа;

4) **государственные органы Российской Федерации** – Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, обе его палаты (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации;

5) **государственные органы субъектов** Российской Федерации и органы муниципальных образований;

6) **постоянные и временные комитеты и комиссии** Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации, представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в представительных органах муниципальных образований;

7) **депутаты представительных органов** индивидуально, в составе депутатских групп и парламентских фракций, а также в составе других депутатских формирований;

8) **общественные объединения**: политические партии, общественные организации, массовые общественные движения, общественные объединения, зарегистрированные в установленном законом порядке;

9) **собрания граждан** по месту жительства и по месту работы;

10) **собрание военнослужащих** по воинским частям;

¹ Статус малочисленных коренных народов России определен Федеральным законом от 16 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (Российская газета. – 12 мая 1999 г.).

11) **избирательные комиссии** – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Федерации, территориальные, окружные, участковые; соответствующие комиссии по проведению референдумов;

12) **граждане Российской Федерации** и вынужденные переселенцы;

13) **иностранные граждане**, лица без гражданства и беженцы.

Государственно-правовые нормы **содержат** также характеристику прав и обязанностей каждого из субъектов, устанавливая для каждого из них специфическую, только ему присущую право- и дееспособность, **то есть способность обладать правами и обязанностями** в соответствии с нормами государственного права (**правоспособность**), и **способность самостоятельно, своими личными, осознанными действиями осуществлять** принадлежащие им права и обязанности (**дееспособность**). Особенность субъектов государственно-правовых отношений в том, что они обладают различными, **индивидуальными** для каждого из них правами и обязанностями, то есть различной государственно-правовой право- и дееспособностью.

Каждый из субъектов, имеющих статус юридического лица, обладает соответствующей компетенцией, в которой определены их права и обязанности.

Что касается граждан (физических лиц), **то их правоспособность наступает с момента рождения**, так как именно с этого момента они становятся гражданами Российской Федерации и на них распространяется действие российского законодательства. **Дееспособность граждан Российской Федерации наступает** после достижения ими определенного возраста, дающего возможность самостоятельно реализовать то или иное право, установленное нормами государственного права. Важно, чтобы то или иное право гражданин **реализовал непосредственно, своими действиями**: так, с 6-7 лет у гражданина – появляется право на образование, с 8 лет – право на объединение в детские общественные организации, с 14 лет – право на объединение в молодежные общественные организации, с 18 лет – право избирать (активное избирательное право), в 21 год – право быть избранным в представительные органы (пассивное избирательное право), в 30 лет – право быть высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, в 35 лет – быть избранным Президентом Российской Федера-

ции, в 40 лет – быть членом Конституционного Суда Российской Федерации и т.д.

Возникновение, изменение и прекращение государственно-правовых отношений. Возникновение, изменение и прекращение государственно-правовых отношений, как и всяких иных правоотношений, связано с обстоятельствами, предусмотренными нормами права. Эти обстоятельства называются **юридическими фактами**. Они отличаются от обычных общественных отношений тем, что влекут за собой определенные правовые последствия.

По своему характеру юридические факты делятся на **юридические действия и юридические события**.

Юридические действия – это обстоятельства, связанные с деятельностью человека, проявлением его воли. Юридические действия можно подразделить, **во-первых**, на правомерные и противоправные (когда они запрещены законом) и, **во-вторых**, на юридические акты и юридические поступки. Примером правомерных юридических действий является издание законов и иных нормативных правовых актов на то уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления, с соблюдением установленной процедуры, а неправомерных – попытка издания тех же актов органами, на то не уполномоченными.

Юридические события – это обстоятельства, не зависящие от воли людей. К числу юридических событий в государственном праве следует отнести, например, рождение человека, его болезнь, достижение установленного законом возраста, смерть человека; принесение присяги Президентом Российской Федерации и др.

Объекты государственно-правовых отношений. Под объектом государственно-правовых отношений следует **понимать то, на что направлено конкретное право и соответствующая ему обязанность с целью удовлетворения притязаний управомоченного лица**. Объекты государственно-правовых отношений делятся **на действия, материальные (имущественные) блага и нематериальные (неимущественные) блага**.

Действия – как объект государственно-правовых отношений, имеют в государственном праве профилирующее значение, так как именно через действия реализуется народовластие в самых различных формах, осуществляется законодательная, исполнительная и судебная власть, реализуются права и свободы человека и гражданина и т.д. Действия как объект госу-

дарственно-правовых отношений могут облекаться в различную форму **в зависимости** от субъектов этих правоотношений, а, главное, норм государственного права, призванных урегулировать данное конкретное правоотношение.

Материальные (имущественные) блага как объект государственно-правовых отношений выступают значительно реже, чем действия. Однако при возникновении ряда государственно-правовых отношений, связанных с закреплением экономической системы, форм собственности и т.п. объектом правоотношений **являются вещи**, то есть общественные и личные блага. Так, в части 1 ст. 39 Конституции Российской Федерации установлено: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом».

Нематериальные (неимущественные) блага как объект государственно-правовых отношений проявляются всякий раз, когда нормы государственного права устанавливают **возможность использования** субъектами правоотношений **таких благ**, как свобода слова, неприкосновенность личности, охрана здоровья и др. Может быть и такой вариант. Статья 104 Конституции Российской Федерации закрепляет перечень субъектов права законодательной инициативы: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При реализации каждым из указанных субъектов своего права на законодательную инициативу объектом правоотношения будет сама законодательная инициатива, которую условно можно назвать неимущественным благом.

В простом государственно-правовом отношении обычно бывает какой-либо один из указанных объектов правоотношений, в сложных правоотношениях может быть одновременно несколько объектов. Например, в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации участвуют граждане Российской Федерации (избиратели), политические партии (при выдвижении кандидатов в депутаты Государственной Думы), кандидаты в депутаты Государственной Думы, избирательные комиссии, наблюдатели и другие участники избирательного процесса.

§ 4. Источники государственного права Российской Федерации.

Государственное право основано на **материальных и юридических источниках**.

Материальные источники – это фактические условия жизни государства и общества, свойственные им политические, экономические, социальные и другие отношения. Они **предопределяют сущность и содержание** права, в том числе и государственного права Российской Федерации.

Юридические источники – это те **формы**, в которых **выражены** государственно-правовые нормы. Поэтому **юридическим источником** государственного права являются **такие правовые акты, которые содержат нормы государственного права (!)**.

Государственно-правовые акты издаются различными органами: прежде всего и главным образом это **законодательные** (представительные) органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, представительные органы местного самоуправления. В меньшей степени они могут издаваться Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и отдельными федеральными органами исполнительной власти.

Государственно-правовые акты имеют также **разное наименование и обладают различной юридической силой**, действуют на всей территории государства или на территории его субъекта, муниципального образования.

Особое место среди источников государственного права принадлежит **Конституции Российской Федерации**, 1993 года с поправками, внесенными Законами Российской Федерации от 30 декабря 2008 года о поправках к Конституции Российской Федерации (далее – Конституция Российской Федерации), которая является Основным законом государства и одновременно основным источником государственного права, **обладает высшей юридической силой и является актом прямого действия**.

К числу источников государственного права, в которых устанавливаются государственно-правовые нормы общедолевого значения относятся **федеральные законы** Российской Федерации. Федеральный закон является наиболее распространенной формой источника государственного права. Конституция Российской Федерации 1993 года предусматривает принятие **федеральных конституционных законов и федеральных законов**.

Федеральные конституционные законы: 1) принимаются по вопросам, которые указаны в Конституции Российской Федерации (п. 2 ст. 65, п. 2 ст. 114 и другие статьи Конституции Российской Федерации); 2) отличаются от обычных федеральных законов особым порядком принятия (п. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации); 3) невозможностью использования по отношению к ним вето Президента Российской Федерации; 4) особой юридической силой, которая проявляется, в том, что федеральный закон не может противоречить федеральному конституционному закону (ч. 3 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Федеральный закон, самый распространенный источник государственного права. Однако, в отличие от федеральных конституционных законов, которые относятся к числу основных источников государственного права, **федеральные законы будут источниками государственного права только в том случае, когда они содержат нормы государственного права (!)**. К числу таких законов относятся: Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», «О политических партиях», все федеральные законы о выборах и др.

В качестве источников государственного права выступают отдельные **нормативные указы** Президента Российской Федерации. Их особая юридическая природа в том, что они, обладая высшей юридической силой вслед за федеральными законами, не должны противоречить федеральным законам. Указы, чтобы быть источником государственного права, **также должны содержать** нормы государственного права. Например, указы Президента о назначении выборов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, об утверждении структуры федеральных органов исполнительной власти.

Источниками государственного права могут быть также отдельные акты, **принимаемые палатами Федерального Собрания**. Это, прежде всего, Регламент Государственной Думы (22 января 1998 года), Регламент Совета Федерации (30 января 2002 года).

К числу источников государственного права в настоящее время **относятся акты, принимаемые Конституционным Судом Российской Федерации** по вопросам, определенным в статье 125 Конституции Российской Федерации. Содержащиеся в них положения имеют нормативно-доктринальный характер и являются обязательными для тех органов, которым

они адресованы. Это может повлечь за собой пересмотр или отмену неконституционных актов.

Еще одним видом источников государственного права федерального уровня являются **отдельные постановления Правительства Российской Федерации** и некоторых федеральных органов исполнительной власти. К их числу следует отнести: Постановления Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 года, которым было утверждено Положение о выдаче иностранным гражданам разрешения на временное проживание и др.

Названные нормативно-правовые акты относятся к той группе источников государственного права, **которые содержатся в нормативных правовых актах органов государственной власти Российской Федерации.**

Следующую группу источников государственного права составляют нормативные правовые акты, принимаемые **законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.** К ним относятся **конституции** республик в составе Российской Федерации, **уставы** других субъектов Российской Федерации; **законы**, принимаемые этими органами по вопросам государственно-правового характера – о выборах представительных органов, о статусе депутатов представительных органов, и др.

Что касается **органов местного самоуправления**, то нормативные правовые акты государственно-правового характера принимают, как правило, их представительные органы. Это и регламенты их работы, и положения об их рабочих органах, а также уставы соответствующих муниципальных образований.

Особое место среди источников государственного права Российской Федерации принадлежит **актам референдумов.** В соответствии со **ст. 6** Федерального конституционного закона **от 28 июня 2004 года** «О референдуме Российской Федерации» на референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносится вопрос о принятии Конституции Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации. Референдумы могут проводиться и по другим вопросам государственно-правового значения, как на уровне Российской Федерации, так и в пределах субъекта Российской Федерации или соответствующего муниципального образования.

К числу особых видов источников государственного права следует отнести **Декларации**, которые являются актами, **носящими учредительный характер**. В таких документах формулируются, как правило, отдельные принципы конституционного строя, имеющие существенное значение для дальнейшего развития государственно-правовых институтов. **Первыми такими документами были – Декларация** прав народов России, принятая 15 ноября 1917 года, **Декларация** прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским Съездом 25 января 1918 года и составившая затем первый раздел Конституции РСФСР 1918 года; 22 ноября 1991 года принята **Декларация** прав и свобод человека и гражданина, основные положения которой были включены в главу II Конституции Российской Федерации 1978 года. Это и **Декларация** о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года и **Декларация** о языках народов России от 25 октября 1991 года.

Особую группу источников государственного права составляют **договоры**. Исторически первым является **Договор об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 года**. Это был учредительный и государствообразующий Договор, заключенный РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и ЗСФСР об объединении в единое союзное государство – Союз ССР. Для современной России характерным является Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации от 31 марта 1992 года.

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации, источником государственного права могут быть общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в том случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В настоящее время такими международно-правовыми актами являются: Всеобщая Декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 года. Организацией объединенных наций; Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года и некоторые другие. Главное в данном случае в том, что международно-правовые акты могут быть источниками государственного права Российской Федерации, только в том случае, **если они ратифицированы** компетентными государственными органами Российской Федерации.

§ 5. Система государственного права Российской Федерации

Государственное право является сложной правовой системой, включающей множество взаимодействующих частей и элементов, которые характеризуют его внутреннее строение и обособляют от других отраслей права. Составные части и элементы государственного права – это его **общие принципы, правовые институты и государственно-правовые нормы**.

Место, занимаемое той или иной группой однородных правовых норм в системе отрасли государственного права Российской Федерации зависит: **во-первых**, от принципов, на основе которых строится данная отрасль; **во-вторых**, от удельного веса правовых норм, охватываемых данной группой, и их значения; **в-третьих**, от тех целей, которые законодатель ставит перед отраслью права в каждый конкретный период развития государства.

Характеристика системы отрасли государственного права Российской Федерации предполагает **не только** выявление составных частей отрасли, ее главных структурных элементов, **но и** обоснования их соотношения между собой, места каждого из них в системе данной отрасли права. Это соотношение заключается в том, **что между государственно-правовыми институтами существует, прежде всего, государствообразующая, а затем и государственно-правовая форма взаимодействия**, в силу чего нормы одного государственно-правового института создают необходимые предпосылки для действия норм другого государственно-правового института. Иначе говоря, **от чего зависит то место**, которое определено для того или иного правового института внутри отрасли государственного права.

Почему на первое место в системе государственного права поставлен институт основ конституционного строя? Первое место этого института определяется тем, что его нормы, **во-первых**, представляют собой основополагающие принципы устройства российского государства и основные принципы устройства общества и, **во-вторых**, содержат исходные (базовые) начала, в которых определяется направленность правового регулирования, осуществляемого нормами других государственно-правовых институтов, а затем и нормами других отраслей российского права.

На следующем месте после закрепления основ конституционного строя стоит институт, определяющий содержание одного из государствообразующих структурных элементов – основы правового положения

гражданина и человека, его права, свобода и обязанности. Место этого государственно-правового института определяется тем, что человек, его права и свободы провозглашаются в Российской Федерации высшей ценностью.

Правовой институт, **нормы которого закрепляют территориальную организацию российского государства – федеративное устройство**, определяют наличие в России национально-государственных, государственно-территориальных и территориальных образований, в соответствии с которыми строится в последующем система государственно-властных структур в Российской Федерации.

Мы уже отмечали, что одним из структурных элементов государства **является власть**. Для реализации этой функции, для обеспечения своей властной деятельности **государство формирует систему** своих государственных органов и соответствующих органов местного самоуправления. Система органов государственной власти Российской Федерации строится с учетом разделения ее на законодательные, исполнительные и судебные. В соответствии с этим в Российской Федерации образуются: законодательные (представительные) органы государственной власти – Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Самарская Губернская Дума); соответствующие системы органов исполнительной и судебной власти, а также органы местного самоуправления.

С учетом сказанного, в системе действующего государственного права Российской Федерации **можно выделить следующие государственно-правовые институты**, которые и составляют основные элементы отрасли государственного права Российской Федерации и **объединяют нормы, закрепляющие:**

- 1) основы конституционного строя;
- 2) основы правового положения гражданина и человека;
- 3) федеративное устройство России;
- 4) систему государственных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- 5) основы организации местного самоуправления.

А как соотносятся система государственного права Российской Федерации с системой Конституции Российской Федерации?

В наиболее общем виде можно сказать, что они связаны между собой, но полностью не совпадают. Система отрасли государственного права Российской Федерации предопределяется **объективными факторами**, которые неразрывно связаны с учреждением и устройством государства. Система Конституции Российской Федерации – **категория субъективная**, поскольку систематизацию конституционных норм осуществляет законодатель. Кроме того, система отрасли государственного права Российской Федерации включает в себя не только государственно-правовые нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, но и государственно-правовые нормы, содержащиеся в федеральных конституционных законах, федеральных законах, отдельных нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также и в отдельных нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Система Конституции Российской Федерации, как отмечалось, охватывает лишь часть таких правовых норм, которые являются, однако, основополагающими, определяющими и наиболее значимыми.

§ 6. Роль и место государственного права Российской Федерации в системе права российского государства

В системе права Российской Федерации государственному праву принадлежит ведущая роль и особое место.

Роль государственного права Российской Федерации как ведущей отрасли права российского государства находит свое конкретное выражение в обеспечении постоянного динамичного развития российского государства и его нормативной правовой системы. К основным направлениям развития относятся:

во-первых, совершенствование основополагающих государствообразующих государственно-правовых институтов;

во-вторых, обеспечение формирования такого уровня состояния нормативной правовой системы российского государства, **которые, совокупностью конституционных норм-принципов**, выступающих в качестве программных правовых норм, иных конституционных правовых норм, государственно-правовых норм, содержащихся в федеральных конституционных законах, отдельных федеральных законах, а также **совокупностью**

содействующих правовых норм всех других отраслей права российского государства **на практике создают условия для утверждения России** в качестве демократического, правового, федеративного государства с республиканской формой правления.

Особое место государственного права Российской Федерации находит свое проявление в том, что государственное право регулирует отношения, которые связаны **с учреждением и устройством самого государства**, его внутренней организацией и поэтому, как правило, **складываются в процессе осуществления народом** принадлежащей ему государственной власти, а властеотношения в любом государстве всегда являются определяющими.

Место государственного права в системе права Российской Федерации определяется и тем, что **оно содержит нормы, которые являются основополагающими и для других отраслей права**. По существу, ни одна отрасль права не обходится без конституционных принципов и других норм государственного права, которые представляют собой своеобразный политико-правовой ориентир, за пределы которого нормы других отраслей права **выходить не могут**.

Взаимодействуя **с административным правом**, нормы государственного права закрепляют систему, основные принципы организации и деятельности органом исполнительной власти в центре и на местах. Что же касается собственно норм административного права, то ими уже регулируются наиболее значимые организационно-правовые стороны деятельности органов исполнительной власти.

С гражданским правом взаимодействие обусловлено тем, что нормы государственного права Российской Федерации закрепляют единство экономического пространства; признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; свобода экономической деятельности (ст. 8 и 9 Конституции). Дальнейшее регулирование соответствующих общественных отношений осуществляется уже нормами гражданского права.

Тесная связь существует также между государственным правом Российской Федерации **и международным правом** (пожалуй, больше, чем у какой-либо другой отрасли внутреннего права с международным). Объясняется это тем, что именно в нормах государственного права находят свое выражение многие принципы государственного суверенитета и полномо-

ствия народа, защиты и безопасности Отечества, гражданства и правового положения иностранных граждан, политических эмигрантов и беженцев, что имеет не только внутреннее, но и международное значение. Действуют за пределами Российской Федерации и нормы российского законодательства о гражданстве, обеспечивающие правовую защиту интересов российских граждан, находящихся за границей. В то же время, внутри Российской Федерации, в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, действуют общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, которые являются составной частью российской правовой системы.

Обращаясь к тем или иным конституционным принципам, нетрудно установить связь норм государственного права Российской Федерации, их определяющее значение для **трудового права** – ст. ст. 37, 39 и др.; **уголовного права** – ст. ст. 21-24, **уголовно-процессуального права** – ст. ст. 46-54. Нормы государственного права Российской Федерации определяют круг возможных ограничений прав граждан в условиях чрезвычайного положения – ст. 59 (названной статьи Конституции Российской Федерации).

Следовательно, **свои исходные начала все другие отрасли права Российской Федерации так или иначе берут в государственном праве, в чем и проявляется их двухсторонняя связь, а само государственное право Российской Федерации характеризуется в качестве ведущей отрасли права Российской Федерации.**

ГЛАВА II. НАУКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Предмет, понятие и система науки государственного права Российской Федерации

В отличие от отрасли права, которая представляет собой **совокупность юридических норм, закрепляющих и регулирующих определенную область общественных отношений**, государственное право Российской Федерации **как наука** представляет собой **совокупность знаний, теоретических положений о данной отрасли права. То есть, наука изучает действующее государственное право Российской Федерации в его возникновении и развитии.**

Вся система юридических наук (правоведение) имеет общий объект изучения – государство и право. Вместе с тем **у каждой юридической науки есть свой самостоятельный** участок в этом едином объекте – особый предмет, который данная наука теоретически осваивает и от которого во многом зависят его особенности и черты. Поэтому, если кратко определить предмет науки государственного права, то можно сказать, что **она изучает учреждение и устройство Российской Федерации.**

Наука государственного права изучает, прежде всего, нормы государственного права.

Из сказанного следует, что наука государственного права нацелена на то, чтобы раскрыть содержание государственного права Российской Федерации как отрасли права, его внутренние закономерности развития и совершенствования.

Однако наука государственного права **не ограничивается** лишь изучением правовых норм. В науке подвергаются глубокому исследованию и те **общественные отношения**, которые складываются в процессе реализации государственно-правовых норм.

Исследование государственно-правовых отношений означает, что наука государственного права Российской Федерации, не ограничиваясь анализом особенностей государственно-правовых отношений в общем виде, изучает и обобщает практику их применения, действенность их в процессе реализации.

Таким образом, **предметом науки государственного права** являются государственно-правовые нормы и государственно-правовые отношения, то есть государственное право Российской Федерации **как отрасль права.**

Вместе с тем, наука государственного права изучает не только действующее государственное право Российской Федерации, **но и историю его развития**, что дает нам возможность понять тенденцию развития государственно-правовых институтов, выявить присущую им преемственность, показать дальнейшее развитие и совершенствование отдельных государственно-правовых институтов в новых условиях развития государства и общества.

Как составная часть юридической науки и в силу специфики своего предмета наука государственного права Российской Федерации **относится к общественным наукам.**

Итак, государственное право Российской Федерации – это отраслевая юридическая наука, имеющая своим предметом изучение государственно-правовых норм, закрепляющих учреждение и устройство Российской Федерации и регулируемые этими нормами общественные отношения, а также относящиеся к ним соответствующие правовые взгляды.

Система науки государственного права Российской Федерации. Система науки государственного права Российской Федерации определяется прежде всего системой государственного права Российской Федерации как отрасли права. Система науки отражает объективно существующую сущность и структурность предмета своего исследования. Система государственного права Российской Федерации как отрасли права выражается во взаимосвязи и согласованности всех государственно-правовых норм, сгруппированных по соответствующим государственно-правовым институтам. Система науки государственного права Российской Федерации исходит из системы действующего государственного права Российской Федерации, но вместе с тем и отличается от нее. Наука не исчерпывается нормами государственного права Российской Федерации и регулируемые ими общественными отношениями. Поэтому наука государственного права Российской Федерации изучает общетеоретические положения о понятии, предмете государственного права Российской Федерации, его системе, источниках, методологии. Она изучает также историю возникновения и развития государственно-правовых норм и институтов, что дает возможность оценивать ныне действующие государственно-правовые нормы с прежними, уяснить, почему те или иные нормы отменены или изменены, почему возникла необходимость в издании новых правовых норм.

Система науки государственного права Российской Федерации **шире системы отрасли** и за счет того, что значительное внимание уделяет **анализу** возникновения, развития конституционного законодательства в Союзе ССР и в современной Российской Федерации, и во время ее пребывания в составе Союза ССР; а также сущности, особенностям и назначению тех или иных принимавшихся Конституций на разных этапах развития РСФСР, СССР.

Кроме того, система науки государственного права Российской Федерации может отступать от системы действующего права, руководствуясь интересами наиболее целесообразной последовательности и полноты ис-

следования действующего права. Это, в частности, позволяет проводить сравнительное исследование основных институтов государственного права России и государственного права зарубежных государств по единой системе, несмотря на особенности системы действующего государственного права отдельных зарубежных государств.

Все это позволяет представить **систему науки** государственного права Российской Федерации **следующим образом:**

1) общие вопросы науки – ее предмет, понятие, источники, методология, государственно-правовые нормы, государственно-правовые отношения; взаимодействие с другими отраслями права;

2) учение о Конституции – ее понятие, сущность, функции, юридические свойства, виды и др.;

3) основы конституционного строя;

4) основы правового положения гражданина и человека;

5) федеративное устройство;

6) органы государственной власти Российской Федерации;

7) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

8) местное самоуправление.

Следует также иметь в виду, что конкретный перечень проблем того или иного раздела науки также не является раз и навсегда данным. С развитием государства, общества, изменением общественно-социальных условий возникают новые концепции, требующие своего теоретического обоснования, утрачивают актуальность другие. Все это также может оказывать соответствующее влияние на определение системы государственного права Российской Федерации как науки права.

§ 2. Источники и методология науки государственного права

I. Источники науки государственного права Российской Федерации. Формулируя теоретические выводы, наука государственного права Российской Федерации опирается на широкую систему источников. Под источниками науки принято понимать **те документы, материалы, нормативные акты, научные труды, на основе которых осуществляется научное исследование.** Необходимо различать следующие виды источников государственного права Российской Федерации как науки: **нормативные, специальные научные и специальные практические.**

Нормативные источники – это все ранее называвшиеся нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления, в которых содержатся нормы государственного права. Наука выявляет и теоретически обосновывает заложенные в них концепции, основные понятия, используемые в государственно-правовых нормах, раскрывает существующие между ними связи.

Специальные научные источники науки государственного права Российской Федерации – это труды государствоведов, в которых содержатся выдвигаемые ими концепции и взгляды по конкретным вопросам, проблемам. Концепции, содержащиеся в них, и соответствующие выводы очень разнообразны, часто противоречивы, имеют неодинаковую методологическую основу обобщения процессов общественного развития. Их критическое осмысление составляет важный этап в процессе научного познания, является необходимой предпосылкой обогащения науки, совершенствования законодательства и организации работы государственных органов и органов местного самоуправления.

Наука государственного права Российской Федерации опирается и на практику государственно-правового строительства. Наука не могла бы в полной мере выполнять свои задачи, если бы не имела источником научного познания те процессы, которые происходят в жизни на основе действия государственно-правовых норм и институтов.

II. Методология науки государственного права Российской Федерации. Всякая наука в своих исследованиях пользуется определенными принципами, приемами и методами познания материального мира, совокупность которых составляет методологию. **Поэтому под методом науки понимается совокупность принципов, подходов, правил, приемов научной деятельности, направленных на получение истинных, доказательно обоснованных научных знаний.** Успешное решение государственным правом Российской Федерации стоящих перед ним задач находится в прямой зависимости от состояния методологии.

Существуют **всеобщие и частнонаучные** методы познания.

К всеобщим методам относятся методы диалектической и формальной логик. В своих исследованиях наука государственного права Российской Федерации руководствуется принципами материалистической диалектической логики, отражающей объективно действующие всеобщие за-

коны развития общества. Она использует такие категории диалектики как форма и содержание, причина и следствие, сущность и явление и др. Объективность науки предполагает беспристрастность в установлении свойств и качеств изучаемых явлений вне зависимости от времени их изначального проявления.

Частные теории и категории науки, законы науки, научные факты, используемые наукой государственного права. Любая наука складывается из совокупности законов науки, категорий и научных фактов.

Наука государственного права Российской Федерации имеет в своем составе **частные теории**, такие как теория народовластия, теория федерализма, теория автономии, теория избирательного права и избирательных систем и др. Каждая из частных теорий отражает какую-то одну сторону существования и функционирования устройства государства, а в совокупности они дают полное и всестороннее знание об этих явлениях.

Категории науки – это наиболее общие и абстрактные для данной науки понятия. Они выступают в качестве логической формы фиксации и концентрации знаний, ибо, отражая только наиболее существенные свойства и отношения изучаемых явлений, **заменяют** целую совокупность различного рода эмпирических и даже теоретических суждений, в которых может быть раскрыто их содержание. Например, если мы в научных работах вместо категории «федерация» будем использовать каждый раз описание этого явления, то знания представятся в виде весьма многочисленных и расплывчатых эмпирических суждениях, неудобных для усвоения и дальнейших научных исследований. К основным категориям государственного права Российской Федерации **следует отнести** – гражданство, основные права, основные обязанности, федерацию, автономию, избирательную систему и др.

Законы науки – это средство концентрации, уплотнения научных знаний, объяснения эмпирических фактов. Законы науки всегда облачаются в форму соотношений категорий (понятий), фиксируют единство категорий в определенном отношении, отражают существенные связи и отношения реальных явлений. Это, например, закон связи государства и права, права и политики, нормы права и правоотношения, основных прав и основных обязанностей, системы права и отрасли права и т.д.

Элементом науки являются также научные факты как достоверные, истинные знания. Научный факт есть отражение объективного явле-

ния, события, процесса, то есть факта в объективном смысле, зафиксированного и включенного в систему научного знания. Научные факты – это основа формулирования научных гипотез, они лежат в основе теорий, служат доказательством тех или иных теоретических положений. Сами научные факты нуждаются в объяснении с точки зрения определенных законов. Например, Конституция Российской Федерации была принята 12 декабря 1993 года; Союз ССР был образован 30 декабря 1922 года.

Частные методы изучения государственного права Российской Федерации. Частные методы – это совокупность специфических приемов, правил, принципов исследования одной из сторон, граней существования и функционирования государственно-правовых явлений. Юридическая наука использует разнообразные методы, подходы к исследованию соответствующих объектов. Мы остановимся кратко лишь на некоторых из них.

Логико-языковой метод, который обычно именуют формально-догматическим. Он используется на основании применения правил формальной логики и правил языка, что является необходимым условием для получения истинного доказательства в процессе подготовки требуемого заключения путем **вычленения лишь главного, установления общих связей частей того или иного содержания.** Применения этого метода необходимо для тех теорий, процессов, которые рассматривают право как систему норм непосредственно в практических, и в научных целях. Например, в процессе доктринального толкования, а также в процессе официального толкования тех или иных нормативных актов Конституционным Судом Российской Федерации.

Конкретно-социологические методы используются для исследования функционирования государственно-правовых институтов. С помощью разнообразия этих методов может быть исследован стиль деятельности должностных лиц, уровень правовой информированности и правосознания отдельных групп населения, их отношение к тем или иным государственно-правовым акциям и т.д. В конкретно-социологическом исследовании используют разные приемы: **анализ статистических данных, архивных материалов, договоров**, актов государственных органов и других официальных документов; **устные и письменные опросы**, то есть интервью и анкетирование; **непосредственные наблюдения; социально-правовой эксперимент** и др.

В научных исследованиях используется также **системный метод**, системный подход, который дает возможность **вычленить, обособить элементы** исследуемого явления, установить специфику содержания вычлененных частей, дать их функциональную характеристику, **установить определенную** зависимость между связями, **свести выработанные определения в систему** как целостное единство всей совокупности существенных характеристик объекта. В связи с той задачей, которую предстоит решить, могут быть использованы **системно-структурный, структурно-функциональный, системно-интегративный подход**. Так, с помощью системно-структурного метода можно доказать, что практически каждый государственно-правовой институт, **во-первых**, имеет свою структуру, то есть свое особое внутреннее строение, и, **во-вторых**, является структурным элементом более широкой структуры. Например, конституционный статус гражданина и человека состоит из совокупности установленных Конституцией Российской Федерации его прав, свобод и обязанностей и в то же время является частью, элементом более широкого государственно-правового института – правового положения гражданина и человека.

В науке государственного права Российской Федерации используется часто и **исторический метод**, сущность которого состоит в том, что к каждому явлению исследователь подходит как к явлению развивающемуся, проходящему в своем развитии ряд закономерно обусловленных этапов. Использование этого метода позволяет **установить преемственность** в развитии каждого явления. В таком порядке мы подходим к изучению процесса развития конституционного законодательства, особенностей избирательного права, развития системы представительных органов и др. Важно в данном случае отметить, **что исследования проводятся в рамках одной и той же правовой системы**, но на разных этапах развития соответствующего государства.

Сравнительно-правой метод (метод сравнительного правоведения) заключается в **сравнительном анализе** государственно-правовых норм, государственно-правовых **институтов разных стран, регулирующих однородные сферы общественных отношений** или имеющих схожие государственно-правовые институты. Он включает в себя такие возможные стадии исследования: изучение сравниваемых институтов каждого в отдельности, выявление их существенных черт и признаков; срав-

нение выявленных и исследованных признаков аналогичных институтов и на этой основе установление **общих признаков** (сходств) и **признаков различия**. В качестве объектов сравнительного исследования выступают соответствующие государственно-правовые институты как нашей страны (например, институт президентства), так и зарубежных государств.

На основе краткого анализа методов научного познания государственного права Российской Федерации можно сказать, что они могут применяться и в отдельности, и одновременно, однако те или иные частные методы используются в исследовании таких проблем, которые по своему характеру нуждаются именно в указанных методах. Кроме того, любой частный метод эффективен только в сочетании, точнее, на базе диалектического метода познания общественных явлений – всеобщего материалистического подхода к исследованию всех форм государственно-правового развития в Российской Федерации.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем смысл понятия «государственное (конституционное) право Российской Федерации» как отрасли права?
2. Что такое предмет государственного (конституционного) права Российской Федерации как отрасли права?
3. Каково содержание метода правового регулирования предмета государственного (конституционного) права Российской Федерации как отрасли права?
4. Что такое государственно-правовые нормы, каковы их особенности и виды.
5. Что такое государственно-правовой институт?
6. Каковы характер, содержание, особенности и виды государственно-правовых отношений, каковы основания их возникновения, изменения и прекращения?
7. Каковы виды субъектов государственно-правовых отношений, что означает право- и дееспособность?
8. Что является объектом государственно-правовых отношений?
9. Как строится система государственного (конституционного) права Российской Федерации как отрасли права?
10. Каковы виды источников государственного (конституционного) права Российской Федерации как отрасли права?

11.Какое место занимает государственное (конституционное) право Российской Федерации в системе отраслей права Российской Федерации, в чем проявляется ее ведущая роль?

12.Каковы предмет и система науки государственного (конституционного) права Российской Федерации?

13.Каковы тенденции в развитии науки государственного (конституционного) права на современном этапе?

14.Каковы источники и методология науки государственного (конституционного) права Российской Федерации?

15.Какое место занимает наука государственного (конституционного) права в системе юридических наук? Что такое учебная дисциплина «государственное (конституционное) право Российской Федерации» и в чем ее отличие от науки?

РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЁ РАЗВИТИЕ

ГЛАВА III. ОСНОВЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИИ

§ 1. Основные этапы конституционной истории

В государственно-правовой литературе термин «конституция» употребляется в **социальном и правовом значении. В первом случае** термин «конституция» употребляется для обозначения фактических основ существующего строя, системы социально–политических общественных отношений, реально сложившихся в той или иной стране. Иногда в этом случае говорят о фактической конституции, то есть о том, что реально существует в государстве. **С другой стороны, конституция понимается как юридический акт** – «писаная» конституция, «закон законов», – это так называемая юридическая конституция. А это уже всегда система правовых норм, которые регулируют соответствующий круг общественных отношений, имеющих первичное значение для жизнедеятельности государства.

Сам термин «конституция», который исходит от латинского «constitutio», что означает – **устанавливаю, учреждаю**, появился в Древнем Риме. Императорскими конституциями назывались соответствующие эдикты и декреты.

Принято считать, что первые зачатки писаных конституций, появились в Англии во время английской революции. К таким английским конституциям относят, прежде всего, «Народное соглашение относительно прочного и действительного мира на основе общего права», подготовленное 29 октября 1647 года левеллерами. Ему противостоит «Орудие управления», разработанное индипендентами во главе с Кромвелем. К числу таких актов следует отнести также «Хабеас корпус акт» (1679 г.) и «Билль о правах» (1688 г.). Достоинство указанных документов состояло в том, что они ограничивали власть монарха, буржуазия получила значительные права в парламенте, впервые были закреплены гарантии прав человека перед судом и полицией¹.

¹ Однако идея создания в Англии писаной конституции не была воплощена в жизнь, но сам факт принятия таких документов свидетельствовал о том, что англичане де-

Первой конституцией большого буржуазного государства является Конституция США, которая была принята 17 сентября 1787 года. После ратификации Конвентами 11 штатов Конституция США вступила в силу 4 марта 1789 года. Принятие Конституции США способствовало распространению во всем мире доктрины конституционализма.

После принятия Конституций в Польше (3 мая 1791 года) и Франции (3 сентября 1791 года), начинается поступательное движение конституционного режима по всему земному шару. В 1818 году принимается новая Конституция в Польше, в 1831 году – в Бельгии. Несколько позже были приняты конституции в Германии, Швейцарии, Италии, Голландии, Дании. В XIX веке конституционный строй был введен также и в целом ряде латиноамериканских стран – Венесуэле, Мексике, Чили, Аргентине, Бразилии, Уругвае и др.

Из отмеченного следует, что **конституция – это продукт определенной исторической эпохи:** на политическую арену вышла в то время ещё молодая и революционная буржуазия. При этом принятие конституции являлось **завершающим** этапом буржуазной революции. Конечно, были и исключения из общего правила, но они вызывались историческими особенностями развития того или иного государства, целями, которые оно перед собой ставило.

Что касается Царской России, то она в это время, хотя и не имела конституции, но проблемы конституционного развития Российского государства не могли не волновать передовые умы XIX века. В этом плане весьма характерными являются разработки М.М. Сперанского в отношении образа правления в России. В 1809 году по поручению Александра I Сперанский подготовил план государственных преобразований – «Введение к Уложению государственных законов», в котором рекомендовал для предотвращения революционных потрясений в России придать самодержавию внешние формы конституционной монархии: выборность части чиновников, новые начала организации суда, введение государственного

монстрировали более высокий уровень государственно-правового регулирования публичной власти и отношений между государством и личностью.

Историки Украины считают, что первая Конституция Украины была подготовлена сподвижником гетмана Мазепы Ф. Орликом в 1710 г., то есть тогда, когда еще не было такого государства как США. (Яворницкий, Д.И. История запорожских казаков / Д.И. Яворницкий. – СПб., 1896. – Т. 3. – С. 347-356; Дорошенко, Д. Очерки истории Украины / Д. Дорошенко. – Мюнхен, 1966. С. 155-156.

контроля.; В 1810 году в России был учрежден Государственный Совет. В плане Сперанского находит свое выражение принцип «разделения властей», но все три власти рассматривались им как проявление единой «державной власти». «Державная власть» должна соединять в себе «...силу законодательную, судную и исполнительную», действующие через соответствующие «государственные сословия», то есть соответствующие органы. Он также считал, что целесообразен тот образ правления, в котором сочетаются «правильное разделение дел» с единством управления и надлежащим подбором администраторов.

А как можно ответить на вопрос: «Была ли конституция в России?» На этот вопрос утвердительно можно ответить с определенными оговорками. Конституция Российской империи – её официальное наименование **«Основные Государственные законы»** – была принята **23 апреля 1906 года**. Однако она представляла собой своеобразную смесь законов абсолютной монархии с созданием в России первого представительного органа – Государственной Думы. Принятию, по сути дела, нового варианта «Основных Государственных законов» Российской империи, подготовленных еще М.М. Сперанским в 1810 году, предшествовало издание императором Манифеста об Усовершенствовании Государственного порядка 17 октября 1905 года, которым император призван был: «Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». «Основные Государственные законы» Российской империи представляли собой свод законоположений, касающихся общих начал государственного строя Российской империи: о священных правах и преимуществах Верховной Самодержавной Власти, об Императорской фамилии, об отдельных правах и свободах российских подданных, о создаваемых, наряду с Государственной Думой, таких государственных органов, как Государственный Совет, Совет Министров и др.

§ 2. Предмет конституционного регулирования.

Понятие конституции

Что следует понимать под предметом конституционного регулирования? Как и вообще предмет правового регулирования, **предмет конституционного регулирования – это общественные отношения.** Конституци-

онные нормы воздействуют на участников отношений путем установления их статуса.

Чтобы правильно ответить на поставленный вопрос, надо помнить, что конституция всегда обращена **к основному, главному** в развитии государства, при том в концентрированной форме. Определяющим здесь является то, что **объектом конституции является политическая организация общества и устройство государства.**

Как можно показать, **чем руководствуется законодатель**, определяя круг тех общественных отношений, которые должны составить содержание конституции? **В наиболее общем виде это сводится к следующему:**

во-первых, особенности содержания конституции зависят, прежде всего, от политических воззрений господствующего класса или определенных социальных групп, их взглядов и оценок различных социальных институтов и перспектив развития общества;

во-вторых, содержание конституции зависит от конкретных условий, в которых пребывает государство, от соотношения различных социальных сил – классов, групп – в обществе на соответствующем этапе его развития. Конституция, в принципе, должна соответствовать тем фактическим общественным отношениям, которые сложились в стране на момент её принятия;

в-третьих, на предмет и характер конституционного регулирования определенное влияние оказывает уровень общественного сознания. Иначе говоря, данный фактор, прежде всего, означает, что само принятие Конституции должно найти понимание и поддержку в сознании народа.

в-четвертых, при оценке предмета и объемов конституционного регулирования немаловажным фактором является также воля высшего законодательного (представительного) органа государства. Именно он призван одобрить окончательный текст проекта конституции, который затем принимает самостоятельно или выносит на референдум;

в-пятых, следует также принимать в расчет назначение конституции. Иначе трудно будет понять, почему те или иные положения касаются одних общественных отношений и почти не затрагивают другие, почему они отличаются большим или меньшим числом предписаний по одному и тому же вопросу;

в-шестых, на предмет и содержание конституции определенное влияние оказывают и собственные свойства конституции как политико-правового документа. Конституционным регулированием нельзя всё охватить,

оно не может быть беспредельным. Будучи сжатым, основной закон должен, тем не менее, содержать необходимый минимум норм для того, чтобы выполнить своё социально-политическое назначение – быть именно основным законом государства.

Со времен «классической школы права» в науке государственного права конституционная доктрина и практика исходит из того, что конституция должна содержать три основных блока проблем:

- систему высших органов государства;
- их компетенцию и характер взаимоотношений;
- основы правового положения личности.

Несомненно, указанная «триада» охватывает важный круг вопросов, без которых конституции быть не может. Однако последующее развитие государства и общества привело к дальнейшему уточнению содержания конституций. Перемены, происходящие в экономической, социальной и политической жизни, находят своё отражение в эволюции конституционного законодательства. Эти тенденции достаточно отчетливо просматриваются во всех блоках правового регулирования:

- в области прав и свобод происходит расширение их круга путем включения в конституцию новых прав и свобод;
- конституции многих государств в обязательном порядке обращают внимание на закрепление формы государственного устройства;
- отмечается эволюция во взаимоотношениях высших органов государственной власти в сторону усиления исполнительной власти;
- в конституциях XX века стали в большей мере встречаться нормы, регулирующие экономическую и социальную деятельность государства;
- в конституциях находится место для определения и регулирования института конституционного контроля и надзора;
- в конституциях всё чаще стали появляться нормы о соотношении международно-правовых положений и норм международного права по отношению к внутреннему.

Поэтому в настоящее время под конституцией (в качестве обобщенного (!) ее определения) понимают писанный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые провозглашают, регулируют и гарантируют права и свободы человека и гражданина, а равно определяют основы общественного или конституционного строя, форму правления и территориальное устройство, основы организации центральных и местных орга-

нов государственной власти и самоуправления, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу. Кроме того, конституции стали характеризоваться как законы, обладающие высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам.

§ 3. Социально-политическая сущность конституции

Любая конституция, наряду со своей правовой сущностью как основного закона, обладающего высшей юридической силой, имеет также сущность **социально-политическую**. Она заключается в том, **что конституция представляет собой запись соотношения политических сил, существующих в государстве и обществе на момент её принятия.** Это, можно сказать, **своего рода общественный договор**, в котором согласованы политические интересы различных частей общества. Каждая такая часть – класс, социальный слой, территориальная, национальная или иная общность – защищает в политической борьбе свои социальные интересы, и степень, в которой их удастся согласовать, получает отражение в конституции. Конечно, всегда следует принимать во внимание то, что конституции только стремятся учитывать все социальные интересы в равной мере.

Впервые характеристика сущности конституции была высказана германским социалистом **Ф. Лассалем** (1825-1864) в его известных речах «О сущности конституции». Он, в частности, говорил: «Действительная конституция страны, это фактическое соотношения сил, существующих в стране; писаная конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных соотношений общественных сил»¹. В данном случае под соотношением сил Ф. Лассаль понимал не соотношение классов, а соотношение разнородных групп, начиная от различных сословий и кончая общественным мнением.

Наука советского государственного права придерживалась в этом плане теоретических суждений и выводов **В.И. Ленина** относительно сущности конституции. В.И. Ленин несколько видоизменил определение сущности конституции, данное Ф. Лассалем. **Он указывал:** «Сущность конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся

¹ Лассаль, Ф. Сущность конституции. Что же дальше? / Ф. Лассаль. – СПб.: Молот, 1905. – С. 33-34.

избирательного права в представительные органы, их компетенция и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе»².

Из приведенного определения следует, что конституция **может заменяться в двух случаях: во-первых**, при переходе политической власти от одного класса к другому, то есть при изменении сущности государства (возникновение государства нового типа); **во-вторых**, в рамках одного и того же государства при изменении соотношения классовых сил в государстве и обществе. Так, по свидетельству профессора конституционного права Франции М. Прело за период с 1791 года по 1946 год во Франции сменилось 14 конституций. Между тем господствующим классом на протяжении всего этого периода был и остается класс буржуазии. Следовательно, классовая сущность всех действовавших во Франции конституций была одина, все они выражали волю одного и того же класса.

Следовательно сущность конституции проявляется в том, **как, когда и для чего** возникает та или иная конституция, **какие социальные преобразования вызвали её к жизни**. Разумеется, общность более влиятельная по тем или иным причинам, не в последнюю очередь по причинам экономическим, обычно оказывает более сильное, а подчас определяющее влияние на содержание конституции.

§ 4. Классификация конституций

Классификация конституций означает их разнесение по различным классам на основе сходства композиционного материала многих конституций, круга вопросов ими регулируемых, внешних формальных признаков этих актов. Классификация позволяет ориентироваться в многообразии конституций, помогает лучше их различать, сопоставлять друг с другом, уяснять особенности их содержания и структуры. Она также ведет к более четкому оформлению наших знаний о конституции.

Форма конституции. Это способ организации и выражения конституционных норм. Прежде всего, форма конституции определяется тем, что она может состоять **из одного или нескольких нормативных актов**. Так, единым и единственным конституционным актом является Основной закон Германии, Конституция Испании и др. Напротив, Конституция Шве-

² Ленин, В.И. Как социалисты-революционеры подвели итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам / В.И. Ленини. – Полн. собр. соч. – Т.17. – С. 345.

ции состоит из трех нормативных актов – формы правления 1974 года; Акта о престолонаследии 1810 года и Акта о свободе печати 1974 года.

Если конституция представляет единый писанный акт, то её определяют как **кодифицированную**. Если те же вопросы регулируются несколькими писаными актами, мы имеем дело с **некодифицированной** конституцией. Кодифицированные конституции, в зависимости от степени кодификации, можно подразделить на **развернутые** (например, греческая) и **неразвернутые** (конституции США и Франции).

Встречаются конституции **смешанного типа**. Частично они писанные, включают парламентские законы и судебные решения, являющиеся обязательными прецедентами. Частично состоят из обычаев и доктринальных толкований. **Такой является Конституция Великобритании**. Британская доктрина конституционализма относит к писанным только акты, исходящие от парламента, **то есть статуты**. Судебные прецеденты, как и конституционные обычаи, английские ученые относят к неписаной части права.

Способ принятия конституции. В целом ряде случаев конституция вырабатывается **учредительным собранием** (обычно именуемым конституантой). Это выборный орган, который имеет главной и единственной целью создание конституции. В литературе встречается деление учредительных собраний на суверенные – окончательно принимающие конституцию (Конституция Индии 1950 г.) – и не суверенные, которые вырабатывают лишь текст конституции, затем утверждаемый иным способом, чаще всего референдумом.

Значение использования **референдума** при принятии конституции может быть различным. Одно дело, когда референдум проводится для утверждения конституции, гласно разработанной и принятой парламентом, а другое – когда народу предлагается высказаться по проекту, подготовленному келейно, в недрах правительственных структур.

Наименее демократичный из способов принятия конституции – это **октроирование**, то есть дарование конституции односторонним актом главы государства – монархом. К числу октроированных следует отнести Акт о Британской Северной Америке – Конституцию Канады (1867 г.): в 1901 году подобным образом был создан Австралийский Союз. К числу октроированных можно отнести и «конституцию» России 1906 года.

Изменение конституций. Каждая конституция в связи с изменениями в общественной жизни, в соотношении политических сил может, а порой и

должна быть изменена. В этом нет проблем, когда речь идет об изменениях в так называемых **гибких конституциях**, что достигается путем принятия обычного закона.

Сложнее обстоит дело, когда нужно изменить **жесткую конституцию**. Жесткость конституции имеет целью обеспечить её стабильность. Чаще всего изменения такой конституции обусловлены установлением требования квалифицированного большинства в парламенте. Есть и иные способы обеспечения жесткости конституций. Такой особый порядок, например, принят в США (принятие федеральным Конгрессом или Конвентом и одобрение легислатурами или конвентами штатов), а также в Японии при изменении Конституции 1947 года (принятие поправок Парламентом и одобрение народом на референдуме или вновь избранным Парламентом).

По времени действия конституции разделяются на **ограниченный и неограниченный срок действия**, то есть временные и постоянные. Постоянные конституции действуют в подавляющем большинстве современных государств. Временные конституции могут приниматься на установленный срок. Например, в Польше принятию постоянных конституций предшествует принятие так называемых «Малых конституций». Это польская традиция. Так, принятию Конституции 1921 года предшествовало принятие Малой Конституции 1919 года; Конституции 1952 года – Малой Конституции 1947 года; Малая Конституция 1992 года действовала до принятия Конституции Польши 1997 года.

По оформлению политического режима конституции делятся на **демократические и авторитарные**.

По форме правления – на монархические и республиканские.

По форме государственного устройства – на **федеративные и унитарные**. В свою очередь, в федеративных государствах конституции можно подразделить на федеральные и конституции субъектов федерации.

По характеру отражения действительности конституции могут быть **фиктивными и не фиктивными**. «Фиктивна конституция, – говорил В.И. Ленин, – когда закон и действительность расходятся; не фиктивна, когда они сходятся»¹. Смысл этого положения в том, насколько точно конституционные предписания соответствуют реальной власти. Расхождение между фиктивной и нефиктивной конституцией это обычно результат

¹ Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин; издание 5. – Т.17. – С. 346.

изменения в соотношении политических сил, происшедшего после принятия конституции.

Структура конституции: конституция, как правило, включает преамбулу (вводную её часть), основную часть (основное содержание), заключительные, переходные и дополнительные положения. Нередко включается приложение. В целом ряде государств конституционные законы, которыми вносятся изменения и дополнения в конституцию, размещаются вслед за основным текстом и имеют самостоятельное значение.

ГЛАВА IV. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ И ЮРИДИЧЕСКИЕ СВОЙСТВА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Этапы развития Конституции Российской Федерации (РСФСР)

История создания и развития Конституции Российской Федерации в полной мере отражает историю развития общества и государства, конституционного законодательства советского периода.

Первые восемь месяцев существования Советской власти в России характеризуются тем, что в это время российское государство еще не имело своей конституции. В этот период времени функции её конституции выполняли декреты Советской власти, то есть акты, принимаемые Всероссийским съездом Советов, Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Советом Народных Комиссаров (правительством). Принятые в это время акты конституционного значения можно подразделить на четыре группы.

Эти акты, были направленные, прежде всего, **на устранение прежней системы хозяйства и создание экономических основ нового общественного строя; основ национально-государственного строительства.** К этой группе относятся, в частности, «Декларация прав народов России» от 15 ноября 1917 года, а также **учреждающий документ** «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», принятая III Всероссийским съездом 25 января 1918 года, которая объявила Россию Республикой Советов. По форме государственного устройства России учреждалась как федерация советских национальных республик на основе свободного союза свободных наций.

Отдельные декреты были посвящены **созданию механизма Советского государства**.

Принимались также декреты с помощью которых, Советская власть стремилась установить **демократические основы правового положения граждан**. Такими декретами были: Декрет ВЦИК от 23 ноября 1917 года «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» (введен институт гражданства); постановление СНК от 11 ноября «О восьмичасовом рабочем дне»; декрет СНК от 2 февраля 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» и др.

III Всероссийский съезд Советов поручил ВЦИК разработать проект Конституции РСФСР и представить его на утверждение следующего съезда Советов. Конституционная Комиссия работала с 5 апреля по 5 июля 1918 года. 4 июля 1918 г. Проект Конституции был представлен **на обсуждение V Всероссийского съезда Советов, и 10 июля 1918 г. Конституция (Основной закон) РСФСР была принята.**

I. Конституция (Основной закон) РСФСР 1918 года. Принятая V Всероссийским Съездом Советов Конституция (Основной закон) РСФСР **состояла из шести разделов**: I-й – Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа; II-й – Общие положения; III-й – Конструкция Советской власти; IV-й – Избирательное право; V-й – Бюджетное право; VI-й – О гербе и флаге РСФСР. То есть, Конституция, по сути дела, содержала все необходимые компоненты, определяющие устройство нового государства.

Что наиболее характерно для Конституции РСФСР 1918 г.?

Во-первых, в Конституции была подтверждена провозглашена **новая форма правления**. В статье 1-й раздела I-го Конституции было установлено, что **Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов**. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам.

Во-вторых, в Конституции закреплялась **новая форма государственного устройства** Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций **как федерация** советских национальных республик. Были определены также основные принципы федерации и областной автономии.

В-третьих, за трудящимися (!) Конституция закрепила целый ряд демократических прав и свобод: свобода выражения мнений (ст.14), сво-

бода собраний (ст.15), митингов и шествий (ст.15), свобода совести (ст.13), свобода союзов (ст.16), свобода доступа к знаниям (ст.17). Конституция закрепила равноправие граждан, специально оговаривая гарантии равных прав, независимо от расовой и национальной принадлежности.

В-четвертых, Конституция закрепила **основные принципы избирательного права**. Выборы в Российской Республике провозглашались **не вполне всеобщими, не вполне равными, многостепенными**¹.

В-пятых, в Конституции закреплялась **система органов государственной власти в центре и на местах**. При этом вся полнота государственной власти принадлежала высшему представительному органу – **Всероссийскому съезду Советов** рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. В систему высших органов государственной власти входили также: ВЦИК (Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет), Президиум ВЦИК; как высший законодательный, исполнительный, распорядительный и контролирующий орган; Совет Народных Комиссаров (Правительство РСФСР) для общего управления делами РСФСР и соответствующие народные комиссариаты для руководства отдельными отраслями управления, которые образовывал ВЦИК. В систему местных органов входили областные, губернские, уездные, волостные съезды Советов, городские и сельские Советы, а также их исполнительные комитеты.

Все отмеченные особенности Конституции РСФСР 1918 года характеризуют её **как конституцию революционного типа**, принятую в результате насильственного изменения общественного и государственного строя, отвергавшую все прежние государственно-правовые установления,

¹ В статье 65 Конституции было установлено, что не избирают и не могут быть избранными: а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; б) лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.; в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Что касается не вполне равных выборов, то это находило свое выражение в различных нормах представительства при выборах органов государственной власти от рабочих и крестьян (преимущество было на стороне представителей рабочего класса).

которые существовали в России до революции, то есть, до 25 октября (7 ноября) 1917 г.

II. Вторая Конституция (Основной закон) РСФСР была принята 11 мая 1925 года XII Всероссийским съездом Советов.

Причиной её принятия явилось **объединение РСФСР с другими независимыми советскими республиками в Союз ССР** и принятие первой союзной Конституции – Конституции СССР 31 января 1924 г., в которой было установлено, что «...союзные республики в соответствии с настоящей Конституцией вносят изменения в свои Конституции». Поэтому в Постановлении XII Всероссийского съезда Советов принятая новая Конституция РСФСР была названа «измененным текстом Конституции».

Для Конституции (Основного закона) РСФСР 1925 года, характерным было, то, что:

во-первых, изменился государственно-правовой статус РСФСР, которая, с момента объединения с другими советскими республиками **приобрела статус союзной республики**, то есть стала субъектом союзного государства, новой федерации, приняла на себя ряд новых обязательств, что, в определенной степени, оказало влияние на её статус в качестве самостоятельного государства;

во-вторых, в связи с указанными обстоятельствами, в Конституции РСФСР было установлено:

а) входя в состав Союза ССР, РСФСР передает Союзу полномочия, отнесенные в соответствии со ст.1 Конституции СССР к ведению органов Союза ССР;

б) в пределах, указанных в Конституции СССР и по предметам, отнесенным к компетенции Союза ССР, на территории РСФСР имеют обязательную силу постановления верховных органов СССР;

в) в связи с этими ограничениями изменились отдельные полномочия государственных органов РСФСР, а также изменилась и система органов исполнительной власти: отдельные наркоматы были упразднены, другие получили статус союзно-республиканских органов.

в-третьих, сохраняя федеративную форму государственного устройства, Конституция РСФСР 1925 г. **закрепила формы автономии** – автономные республики и автономные области и, в общих чертах, определяла статус автономных республик – пределы их компетенции, структуру орга-

нов государственной власти и характер их взаимоотношений с государственными органами РСФСР.

в-четвертых, в Конституции в уточненном варианте определялось **устройство государственной власти** в соответствии с требованиями, принятыми на себя по Договору об образовании Союза ССР; уточнялись отдельные положения о выборах, а также полномочия местных органов государственной власти.

III. Третья Конституция (Основной закон) РСФСР была принята 21 января 1937 года Чрезвычайным XVII Всероссийским съездом Советов вслед за принятием Конституции СССР 5 декабря 1936 г.

Новая Конституция (Основного закона) РСФСР? Закрепила то, что:

во-первых, значительно изменилась форма Конституции, она приобрела более совершенный вид. Впервые в Конституции появились такие главы, как «Общественное устройство», «Государственное устройство», «Основные права и обязанности граждан»;

во-вторых, **Советы стали именоваться Советами депутатов трудящихся**, что свидетельствовало о расширении социальной основы представительства. Вместо Всероссийского съезда Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК **высшими органами государственной власти стали Верховный Совет РСФСР и Президиум Верховного Совета РСФСР**. Единственным законодательным органом стал Верховный Совет РСФСР;

в-третьих, **выборы стали всеобщими, равными, прямыми при тайном голосовании**; на основании этих принципов стали избираться все представительные органы сверху донизу;

в-четвертых, впервые в Конституцию были включены **право на труд, на отдых, на материальное обеспечение**; были провозглашены неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища, введена всеобщая воинская обязанность;

в-пятых, **Россия сохранила федеративную форму** государственного устройства. В Конституцию были включены нормы о том, что вне пределов ведения Союза ССР РСФСР осуществляет государственную власть самостоятельно, сохраняя свои суверенные права; впервые в Конституцию была включена норма о сохранении за РСФСР права выхода из состава СССР.

Конституция (Основной закон) РСФСР 1937 г. без существенных изменений просуществовала вплоть до принятия 12 апреля 1978 г. новой

Конституции (Основной закон) РСФСР. Можно отметить только то, что в соответствии с Законом СССР от 15 марта 1946 г. Совет Народных Комиссаров был преобразован в Совет Министров РСФСР.

IV. В дальнейшем развитие конституционной системы РСФСР осуществлялось в связи с принятием новой Конституции СССР 7 октября 1977 г. Именно на её основе была принята четвертая Российская Конституция – Конституция (Основной закон) РСФСР 12 апреля 1978 г. Она также принималась высшим органом государственной власти – Верховным Советом РСФСР.

Для неё можно определить следующие особенности:

- **во-первых, изменилась структура Конституции:** впервые появилась самостоятельная её часть – преамбула; в Конституции было 11 разделов, 22 главы. Она стала более объемной за счет расширения предмета конституционного регулирования;

- **во-вторых, Конституция установила значительно расширенный комплекс социально-экономических, политических и личных прав и свобод,** уточнялось содержание отдельных основных прав (так, право на труд в ст. 38 новой редакции было представлено как право на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного минимального размера, включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей). Был усовершенствован институт основных обязанностей;

- **в-третьих,** в Конституции наряду с автономными республиками, были перечислены автономные области и автономные округа, а статус автономных областей автономных округов стал определяться не положениями, а Законами РСФСР;

- **в-четвертых,** в Конституции была значительно расширена регламентация статуса представительных органов: Верховный Совет был «...правомочен решать все вопросы, отнесенные... к ведению РСФСР»;

- **в-пятых,** Конституция закрепила руководящую роль Коммунистической партии Советского Союза.

Всё дальнейшее реформирование Конституции РСФСР осуществлялось Съездом народных депутатов РСФСР, как новым высшим органом государственной власти РСФСР.

В эти годы наиболее значимыми изменениями являются следующие:

– в Конституцию инкорпорирована Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Съездом народных депутатов 22 ноября 1991 г., что, по мнению законодателей, должно было подтвердить демократический характер проводимых в России преобразований и подтвердить признание ею принципов и норм международного права;

– исполняя волю народов РСФСР, выраженную на референдуме РСФСР 17 марта 1991 г., Съезд народных депутатов 24 мая 1991 г. принимает Закон о внесении изменений в Конституцию, в соответствии с которым в РСФСР **вводится институт президента**, а сам президент объявляется высшим должностным лицом и главой исполнительной власти РСФСР.

Завершая рассмотрение данного вопроса, следует отметить некоторые общие особенности развития конституционного законодательства Российской Федерации (РСФСР) за период пребывания её в составе Союза ССР:

1) это **требование соответствия** Конституции союзной республики, какой была и РСФСР, Конституции СССР (п.11, ст. 73 Конституции СССР 1977 г.);

2) это **преемственность** в ней принципов государственного строительства, закреплённых в предыдущих конституциях;

3) постоянное **расширение предмета конституционного регулирования**, приведение её положений в соответствие с новыми условиями развития государства и общества;

4) определённые **новые тенденции** были характерны и для **формы каждой новой конституции**, прежде всего для её структуры, композиции;

5) каждая новая конституция значительно укрепляла научную основу; в новой конституции появлялись новые статьи, главы, разделы, основанные на последних научных разработках в соответствующей области;

6) каждая новая конституция не только закрепляла достигнутые успехи социального развития, но и содержала программные положения, направленные на совершенствование общественного и государственного строя;

7) изменения и дополнения Конституции РСФСР 1978 г. после 1990 г. стали свидетельствовать об основных направлениях **качественного преобразования социалистического государства, а тем самым и о качественном изменении сущности самой Конституции.**

С распадом Союза ССР Российская Федерация приобрела статус независимого суверенного государства, а, следовательно, и её Конституция должна была отразить и закрепить факт соответствующих преобразований социально-экономического и политического строя государства. Конституция РСФСР со всеми её изменениями и дополнениями, а таких за период с 27 октября 1989 г. по 10 декабря 1992 г. было внесено около 350, уже **не соответствовала** новым условиям развития государства и общества.

V. Впервые вопрос о необходимости новой для России Конституции был поставлен на I-м Съезде народных депутатов РСФСР 22 июня 1990 г. Съезд народных депутатов образовал Конституционную комиссию, которая завершила свою работу в октябре 1993 года. Подготовленный **проект Конституции был вынесен на референдум и утвержден по его результатам 12 декабря 1993 г. Новая Конституция Российской Федерации вступила в силу 25 декабря 1993 г. с момента её официального опубликования.**

Действующая Конституция Российской Федерации значительно отличается по своей структуре, по форме, по содержанию, по своей сущности.

Конституция Российской Федерации 1993 года состоит из преамбулы, двух разделов и девяти глав, которые насчитывают 137 статей. Особенности их содержания раскрываются в учебном курсе «Государственное право Российской Федерации». Задача «Учебного пособия» в данном случае сводится к изучению характерных особенностей самой Конституции с точки зрения теории государственного права Российской Федерации.

Структура конституции – это логическая связанность различных институтов, расположения норм в тексте конституции. В основе обобщения конституционных норм в определенные комплексы (разделы, главы) лежит, во-первых, единство предмета правового регулирования, то есть связанность правовых норм единством общественных отношений, на которые эти нормы воздействуют; во-вторых, взаимосвязи этих норм друг с другом, мотивы первичности и производности норм друг от друга.

В Конституции Российской Федерации **на первое место поставлена Преамбула**, то есть вводная часть, которая дана для уяснения сущности Конституции. В ней изложены цели Конституции, названы исторические условия её принятия. Преамбула имеет вспомогательный характер. Обычно признается, что положения преамбулы правовыми нормами не являются, но имеют нормативное значение для толкования и применения осталь-

ных положений Конституции. Главное, в Преамбуле то, что в ней подчеркнуто следующее: **«Мы, многонациональный народ Российской Федерации, ... принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».**

Первый раздел Конституции – это её основное содержание. Раздел состоит из девяти глав:

Глава I – Основы конституционного строя;

Глава II – Права и свободы человека и гражданина;

Глава III – Федеративное устройство;

Глава IV – Президент Российской Федерации;

Глава V – Федеральное Собрание;

Глава VI – Правительство Российской Федерации;

Глава VII – Судебная власть;

Глава VIII – Местное самоуправление;

Глава IX – Конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Раздел второй называется «Заключительные и переходные положения».

Опираясь на сказанное, можно дать следующее определение понятия Конституции Российской Федерации – **Конституция Российской Федерации является основным законом государства, закрепляющим основы конституционного строя, основы правового положения человека и гражданина, федеративное устройство, а также систему, принципы организации и деятельности государственных органов Российской Федерации, принципы организации и деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; Конституция Российской Федерации является юридической базой всего текущего законодательства.**

§ 2. Юридические свойства

Конституции Российской Федерации 1993 года

Любой правовой акт в государстве должен рассматриваться как элемент законодательно-правовой системы. Поэтому конституции свойственны прежде всего общие черты, присущие праву, а именно, её нормативность, формальная определенность, регулятивность, принудительность, системность и др. Однако **конституция характеризуется и рядом весьма специфических свойств**, которые выделяют её среди законодательных актов. В отличие от обычного закона, **Конституция – основной закон госу-**

дарства, хотя в тексте Конституции Российской Федерации 1993 г. об этом прямо не сказано.

Что же характерно для Конституции Российской Федерации 1993 г. в качестве основного закона государства?

Уже само наименование – основной закон – говорит о его особом месте в системе законов, издаваемых в государстве, о его особом значении в сравнении с любым другим нормативным правовым актом, издаваемым в государстве законом.

Положения конституции **всегда являются первичными, учредительными**. Все остальные законы в той или иной форме, тем или иным способом развивают, конкретизируют конституционные положения. Отсюда следует вывод о том, что **законы, противоречащие конституции** или же разработанные и принятые с нарушением установленных ею условий, **объявляются недействительными**. Никакой другой акт не может стать высшей юридической нормой по отношению к конституции.

Приоритет конституции обеспечивается соответствующими правовыми нормами и организационными структурами. **Правовая природа конституции** как основного закона в наибольшей степени характеризуется её **юридическими свойствами**, то есть такими сторонами, которые обуславливают её общность и различие с другими правовыми актами.

К таким наиболее значимым **юридическим свойствам** Конституции Российской Федерации относятся её **верховенство и стабильность**.

Верховенство Конституции в системе законодательных актов обусловлено, прежде всего, её содержанием, ибо это единственный в государстве нормативный правовой акт, который охватывает своим регулированием всю систему государственно-политической организации общества. **В части 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации** сказано: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Этим подчеркивается, что Конституция Российской Федерации, вместе с федеральными законами, возглавляет и скрепляет всю правовую систему государства.

Верховенство Конституции Российской Федерации означает, что:

во-первых, нормы Конституции являются основополагающими источниками не только государственного права, но и других отраслей права в Российской Федерации;

во-вторых, в части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации сказано, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации;

в-третьих, для системы законодательства в Российской Федерации обязателен приоритет общефедеральных конституционных и иных нормативных правовых предписаний, изданных в пределах прав Российской Федерации, перед соответствующими актами субъектов Российской Федерации (п.5 ст.76 Конституции Российской Федерации);

в-четвертых, как основной закон государства, Конституция Российской Федерации является юридической базой всего текущего законодательства. Это означает, что основной закон играет определяющую роль в осуществлении текущей законодательной деятельности, указывая главные направления и устанавливая конституционные принципы законодательства. Иначе говоря, Конституция Российской Федерации является **ядром правовой системы** государства;

в-пятых, в части 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено положение, в соответствии с которым органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их общественные объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации. Что касается иностранных граждан и лиц без гражданства, то они обязаны уважать Конституцию Российской Федерации и исполнять законы (часть 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации);

в-шестых, Конституции Российской Федерации не могут противоречить заключаемые государством международные договоры, они должны полностью ей соответствовать (ст. 60 Конституции Российской Федерации).

Стабильность Конституции Российской Федерации, то есть неизменность её конституционных предписаний, обусловлена демократической природой государственного строя, устойчивостью общественных отношений. В свою очередь, стабильность Конституции **обеспечивает** важнейшие условия дальнейшего развития государственного и общественного строя, упорядоченности механизма осуществления властных функций. Стабильность Конституции и в том, что её нормы, являясь юридически первичными, содержат исходный правовой материал, который затем используется при формировании предметов правового регулирования дру-

гих отраслей права, сохраняя их устойчивость в течение длительного времени. Стабильность Конституции – это также важнейшее условие легитимности власти, правопорядка и режима законности, устойчивости всей правовой системы.

Гарантиями стабильности являются особый порядок внесения и принятия поправок в особый порядок принятия новой конституции и введения её в действие.

Порядок пересмотра Конституции и принятия конституционных поправок.

Стабильность конституции не означает её неизменности. Стабильность сочетается с подвижностью, динамизмом. Это может быть обусловлено высокими темпами социально-экономического и общественно-политического развития государства и общества. Именно поэтому конституции периодически приводятся в соответствие с новыми условиями жизни государства и общества, социальной действительности.

В действующей Конституции Российской Федерации вопросу стабильности посвящена **глава IX**, которая называется «Конституционные поправки и пересмотр Конституций». Главными являются следующие положения:

– **во-первых**, в статье 134 Конституции Российской Федерации определен перечень субъектов, которые могут **вносить предложения** о поправках Конституции Российской Федерации. К ним отнесены: Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

– **во-вторых**, на повышение стабильности Конституции Российской Федерации направлено и то, **что её главы, выражающие концептуальную сущность Конституции, не могут быть пересмотрены** Федеральным Собранием Российской Федерации. Это относится к главам: I-й – «Основы конституционного строя», II-й – «Права и свободы человека и гражданина», IX-й – «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Предложение о пересмотре этих глав Конституции требует значительной поддержки членов Совета Федерации и депутатов Государствен-

ной Думы. Их число должно составлять 3/5 от общего числа депутатов и членов каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации. Но и при такой ситуации поправки в эти главы не допускаются. Для решения вопроса по существу **должно быть создано Конституционное Собрание**, которое либо подтверждает незыблемость Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа членов или выносится на всенародное голосование. В этой статье также установлено, что при проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины от общего числа избирателей;

– **в-третьих, в статье 136** Конституции Российской Федерации установлен порядок внесения **поправок** к главам 3 – 8 Конституции Российской Федерации. Процесс внесения таких поправок проходит несколько стадий, которые определены в статье 136 Конституции Российской Федерации и конкретизированы в Федеральном законе **от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»**. Процесс принятия поправок характеризуется тем, что:

1) в Государственной Думе и Совете Федерации поправки принимаются (одобряются) с соблюдением требований, установленных для принятия федерального конституционного закона, то есть, большинством в 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы и 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации;

2) необходимым условием, подтверждающим правомерность внесения поправок в указанные главы Конституции Российской Федерации **должно быть согласие на внесение** соответствующих поправок, **выраженное в форме одобрения их** законодательными (представительными) органами государственной власти **не менее чем двух третей** субъектов Российской Федерации;

3) Совет Федерации **обобщает поступившие** из законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации **материалы** и при наличии согласия требуемого количества законодательных (представительных) органов государственной власти

субъектов Российской Федерации **направляет** Президенту Российской Федерации **Постановление** Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации поправок к Конституции Российской Федерации **и Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации;**

4) Президент Российской Федерации **подписывает** Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации **и обнародует** его так:

Первые поправки к Конституции Российской Федерации 1993 года были внесены: **во-первых**, в часть 1 статьи 81, часть 1 статьи 96 Конституции Российской Федерации **Законом** Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации **от 30 декабря 2008 года** «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и, **во-вторых**, в часть 1 статьи 103 и в часть 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации **Законом** Российской Федерации **от 30 декабря 2008 года** «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

Законы Российской Федерации от 30 декабря 2008 года о поправках к Конституции Российской Федерации **вступили в силу** с момента их **официального опубликования**, то есть **31 декабря 2008 года**. Принятые поправки к Конституции Российской Федерации **подлежат внесению** Президентом Российской Федерации **в текст Конституции Российской Федерации**, который в месячный срок со дня вступления в силу Законов Российской Федерации от 30 декабря 2008 года **осуществляет официальное опубликование Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками**, а также указанием даты вступления соответствующих поправок в силу.

Текст Конституции Российской Федерации с поправками, внесенными Законами Российской Федерации от 30 декабря 2008 года о поправках к Конституции Российской Федерации **опубликован в «Российской газете» 21 января 2009 года;**

в-четвертых, в части 1 статьи 137 Конституции Российской Федерации закреплено, что **изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании** федерального конституционного закона в связи с **принятием** в

Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, или в связи с изменением, конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. В соответствии со **статьей 5 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации»** за период с 2004 года по 2007 год в Российской Федерации **были образованы** несколько новых субъектов Российской Федерации **в результате объединения** двух (трех) **граничащих** между собой субъектов Российской Федерации. При этом, в каждом конкретном случае образования нового субъекта Российской Федерации в результате объединения граничащих между собой субъектов Российской Федерации **принимался** адресованный данному образованию нового субъекта **федеральный конституционный закон**. Так, первым, в этом ряду, был Федеральный Конституционный закон от 25 марта 2004 года «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Наименование образованного субъекта Российской Федерации **подлежит включению** в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации¹;

в-пятых, в части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что в случае **изменения наименования** республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа **новое** наименование субъекта Российской Федерации **подлежит включению** в статью 65 Конституции Российской Федерации. При этом, изменение наименования субъекта Российской Федерации представляет собой **исключительное** право самого субъекта Российской Федерации. **Решение** об изменении наименования субъекта Россий-

¹ Подробней об этом см.: Конституция Российской Федерации 1993 года. С учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года. – В новой редакции части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации **цифрами** отмечены субъекты Российской Федерации с их **новым** наименованием и видоизмененным правовым статусом (край, область). В **подстрочнике** под соответствующими цифрами (номерах) студенты найдут дату принятия федерального конституционного закона, а в наименовании федерального конституционного закона – прежние наименования объединившихся субъектов Российской Федерации (край, область, автономный округ).

ской Федерации **принимается** законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и направляется Президенту Российской Федерации. **Новое наименование** субъекта Российской Федерации **включается** в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации **Указом** Президента Российской Федерации и учитывается при переиздании текста Конституции Российской Федерации¹. Так, новое наименование «Республика Северная Осетия – Алания» в статье 65 Конституции Российской Федерации дано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 января 1996 года «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» **вместо прежнего** наименования – «Республика Северная Осетия»².

Порядок принятия новой Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации 1993 г. право принятия новой Конституции Российской Федерации не относит к компетенции какого-либо государственного органа. В п. «а» статьи 71 Конституции Российской Федерации установлено, что принятие новой Конституции Российской Федерации составляет предмет исключительного ведения Российской Федерации и отнесено **к полномочиям специального органа – Конституционного Собрани**я, которое только и может принять новую Конституцию Российской Федерации 2/3 от общего числа своих членов или вынести проект новой Конституции Российской Федерации на всенародное голосование (референдум). При этом, статья 6 Федерального конституционного

¹ В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации от 28 ноября 1995 года установлено: «Изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в соответствии с частью 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации **включается** в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации **указами** Президента Российской Федерации». (Под. – И.Б.) – Конституция Российской Федерации. (С комментариями Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2000. С. 73 – 76.

² В новой редакции части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации аналогичным (вышеуказанным) образом названы субъекты Российской Федерации, новые наименования которых включены в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации **указами** Президента Российской Федерации. Кроме названного в тексте, прежними наименованиями субъектов Российской Федерации были: Республика Калмыкия – прежнее наименование «Республика Калмыкия – Хальмг Тангч», Республика Ингушетия – «Ингушская Республика»; Чувашская Республика – Чувашия – «Чувашская Республика – Чаваш Республики»; Ханты-Мансийский автономный округ – Югра – «Ханты-Мансийский автономный округ».

закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. особо подчеркивает, что Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции Российской Федерации. Порядок принятия **Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции** Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом, который должен быть принят в соответствии со статьей 135 Конституции Российской Федерации. В то же время, в статье 21 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» предусмотрено, что в случае, если Конституционным Собранием принято решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации, назначение, подготовка и проведение всенародного голосования осуществляется в порядке, установленном как Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г., так и федеральным конституционным законом, который должен быть принят в соответствии со статьей 135 Конституции Российской Федерации (то есть Федеральным конституционным законом, который определяет правовой статус Конституционного Собрания). По результатам проведенного всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей (участников референдума), при условии, что в голосовании принято участие более половины избирателей (участников референдума).

В Федеральном Конституционном законе от 28 июня 2004 г. (ст. 83) установлено, что решение, принятое на референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией Российской Федерации результатов голосования на референдуме, оно не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории Российской Федерации; оно также не может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме, если в самом решении не указан иной порядок отмены или изменения такого решения.

§ 3. Реализация Конституции Российской Федерации

Ценность Основного закона определяется, прежде всего, эффективностью регулирования общественных отношений, степенью воплощения

конституционных предписаний в жизнь. Однако на практике указанные качества конституций превращаются в благое намерение. Такие конституции или их отдельные положения придают конституции характер фиктивной. Реальность конституции должна выражаться в создании необходимых условий и предпосылок её всестороннего и беспрепятственного осуществления. Претворение в жизнь конституционных предписаний – эта проблема многоаспектна. Мы остановимся лишь на основных государственно-правовых формах её реализации.

Что означает само понятие – «реализация конституции»? Обратите внимание, **наряду с понятием «реализация конституции»** в юридической литературе используется термин – **«действие конституции»**, который во многих случаях рассматривается чуть ли не как синоним «реализация». На самом деле, следует иметь в виду значительное смысловое различие между этими понятиями. **Конституция действует на протяжении всего времени**, пока она остается в силе, то есть это постоянный фактор государственно-правового развития общества. Так, Конституция (Основной закон) РСФСР, принятая 12 апреля 1978 г., с последующими изменениями, **прекратила действовать** со дня принятия новой Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Об этом прямо сказано в части 1 раздела II «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации.

Реализация Конституции – это целеустремленная деятельность компетентных субъектов – государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, граждан и их общественных объединений – по осуществлению основ государственного и общественного строя, прав и свобод личности. Реализация конституционных норм предполагает проведение их в жизнь на любом уровне в определенных формах. Такими государственно-правовыми формами являются: **1) организация исполнения конституционных норм; 2) непосредственное осуществление конституционных норм путем их использования и соблюдения; 3) применение мер воспитания, а в необходимых случаях и принуждения к исполнению конституционных норм и санкций за их неисполнение; 4) толкование конституционных норм.**

Первая форма реализации конституционных норм – организация исполнения конституционных норм. К числу форм организации проведения в жизнь конституционных норм следует отнести **издание** на основе

конституции нормативных актов, детализирующих и конкретизирующих конституционные нормы с целью установления порядка их использования и соблюдения, а затем и применения. Это, отнюдь, не противоречит конституционному положению о том, что Конституция Российской Федерации – непосредственно действующее право (часть 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации). Все конституционные положения наделены одинаковой юридической силой, но не все они реализуются одинаково.

Во-первых, в Конституцию Российской Федерации включена определенная часть правовых норм, которые **применяются прямо, без дополнительного правового механизма**, то есть непосредственно со ссылкой на соответствующую статью Конституции. Они имеются в различных главах Конституции: при характеристике принципов основ конституционного строя, статуса личности, организации и деятельности государственных органов и некоторые другие. Однако в силу того, что Конституция – особый закон, наделенный важными политическими и идеологическими функциями, прямо применяемые положения не могут составлять и поэтому не составляют преобладающую часть конституционного текста.

Во-вторых, регулятивное действие конституции и её норм проявляется в полной мере только в едином комплексе с другими нормами, закрепленными в текущем законодательстве. Это свойство Конституции Российской Федерации проявляется уже в том, что в ней содержатся статьи, в которых предписывается **необходимость издания законов, раскрывающих её содержание**. Статьи такого рода можно разделить на две группы: **к первой группе** относятся статьи Конституции Российской Федерации, в которых говорится **о необходимости принятия федеральных конституционных законов**. Таких требований в Конституции Российской Федерации – 15; подавляющее большинство таких федеральных конституционных законов уже приняты. **Ко второй группе** следует отнести принятие по указанным в Конституции Российской Федерации вопросам **федеральных законов**. В Конституции Российской Федерации названы только наиболее значимые для соответствующего периода развития Российской Федерации вопросы, которые должны быть урегулированы в первую очередь. Например, в части 3 статьи 36 установлена необходимость принятия федерального закона, в котором определялись бы условия и порядок пользования землей; в части 4 статьи 81 указано на необходимость принятия федерального закона о выборах Президента Российской Федерации и т.д. Многие из названных

в Конституции Российской Федерации требований принятия федеральных законов уже выполнены.

Вторая форма реализации конституционных норм – это непосредственное осуществление норм Конституции путем их использования и соблюдения. Общая особенность конституционных норм состоит в том, что они реализуются не только и не столько в правовых отношениях, но в таком правомерном поведении субъектов их реализации, которое не порождает правовых отношений.

Использование конституционных норм – это такая форма их реализации, которая выражается в осуществлении возможностей, вытекающих из дозволения. Характерная черта данной формы реализации в том, что она **предполагает активное правомерное поведение субъекта.** Однако в отличие от исполнения она касается **субъективных прав**, причем прав на «своё», собственное активное поведение, на использование предоставленных правом юридических возможностей, например, использование избирательного права и др.

Соблюдение – это такая форма реализации конституционных норм, которая выражается в том, что **субъекты соотносят свое поведение с юридическими запретами.** Характерная черта данной формы реализации в том, что она находит свое проявление **в пассивном поведении субъектов**, которые не совершают действий, запрещенных конституционными нормами, то есть выполняют возложенные на них обязанности. Например, каждый обязан платить установленные законом налоги и сборы (ст.57 Конституции Российской Федерации); каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст.58 Конституции Российской Федерации).

Третья форма реализации конституционных норм – это применение мер воспитания, поощрения, а в необходимых случаях и принуждения к исполнению конституционных норм. Под воздействием норм Конституции складывается убеждение граждан Российской Федерации в необходимости эффективного личного участия в решении задач, которые стоят перед государством. Аксиологический (ценностный) аспект воздействия Конституции на поведение человека связан с формированием его мировоззрения, убеждений, жизненных ориентаций и установок. А для этого граждане, в особенности студенты, должны знать Конституцию Рос-

сийской Федерации своего государства и с уважением относится ко всему, что составляет её содержание.

Толкование Конституции Российской Федерации – четвертая форма реализации конституционных норм. Конституция Российской Федерации 1993 г. ввела институт толкования Конституции Российской Федерации специально уполномоченным на то государственным органом – **Конституционным Судом Российской Федерации (п.5 ст.125 Конституции Российской Федерации)**. В данном случае речь идет об официальном толковании, имеющим особую юридическую силу и являющимся обязательным для всех правоприменяющих субъектов. Цель толкования заключается в том, чтобы юридически точно определить, как понимать ту или иную конституционную норму, допустимо ли её расширительное толкование, что создает условия для более правильной реализации соответствующих норм Конституции.

В части 5 статьи 125 Конституции Российской Федерации четко определено, по чьей инициативе Конституционный Суд Российской Федерации может давать толкование Конституции Российской Федерации. К органам, полномочным обращаться с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам толкования, Конституция Российской Федерации относит Президента Российской Федерации, Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации. Особое значение имеет разъяснение смысла и содержания конституционных норм, обращенное к представительным, исполнительным государственным органам и отдельным должностным лицам.

Конституционный Суд Российской Федерации за время своей работы с 1995 г. и на конец 2008 г. рассматривал достаточно большое количество дел о толковании тех или иных положений Конституции Российской Федерации 1993 г. Одним из первых было толкование статей 103 части 3, 106 части 2 и 5, 107 части 3, 108 части 2, 117 части 3 и 135 части 2. Рассмотрев в частности, дело о толковании соответствующих статей Конституции, Конституционный Суд установил, что понятие «общее число депутатов» Государственной Думы следует трактовать как её конституционно определенный состав в 450 депутатов.

§ 4. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации

В федеративных государствах действуют **два вида конституций** – федеративная конституция и конституции субъектов. Так, в США действует федеральная Конституция 1787 г. и 50 конституций штатов; в Швейцарской Конфедерации действует новая Конституция Конфедерации, принятая 18 апреля 1999 г., вступившая в силу с 1 января 2000 г., а также 23 конституции кантонов и 3 конституции полукантонов; в Союзе ССР, кроме Союзной Конституции 1977 г., действовали 15 конституций союзных республик и 20 конституций автономных республик.

Федеративная природа России **обуславливает** действие на её территории **Конституции Федерации и 21 конституции республик в составе Российской Федерации**. Кроме того, особенность Российской Федерации в том, что входящие в её состав края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа, а их по состоянию на 10.01.2009 года – 83, являясь субъектами Российской Федерации, **имеют свои уставы, действующие в качестве основных законов. Совокупность действующих** в Российской Федерации Конституции самой Российской Федерации, конституций республик и уставов иных субъектов Российской Федерации, **образуют конституционную систему**, которая выступает формой выражения федеральной государственности и государственности субъектов Российской Федерации.

В части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации установлено: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство». **А в п. «а» ст. 72 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что обеспечение ответственности конституций республик и уставов иных субъектов Конституции Российской Федерации отнесено к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.** Как эти положения, так и положения других статей Конституции Российской Федерации (часть 2 статья 4, часть 1 статья 15 и др.) подтверждают верховенство Конституции Российской Федерации на всей её территории.

Целью установления отмеченных требований является создание условий для обеспечения механизмов функционирования Российской Федерации как единого государства, выражающего интересы исторически объеди-

нившихся в него народов, обеспечение реализации демократических принципов организации институтов власти и прав граждан на всей территории Российской Федерации. Вне рамок этих целей за её субъектами обеспечивается широкая самостоятельность в определении содержания своих конституций и уставов. Это гарантирует за ними право отражать специфику своей государственности, исторические, национальные и иные особенности их развития.

Что характерно, для **конституций, уставов субъектов Российской Федерации:**

во-первых, статья 66 Конституции Российской Федерации устанавливает, что статус субъекта определяется Конституцией Российской Федерации, конституцией республики или уставом иных субъектов Российской Федерации. Конституции, уставы субъектов Российской Федерации – это, следовательно, **учредительные** по своей юридической природе, определяющие государственно-правовой статус соответствующего субъекта акты. Конституции и уставы, будучи учредительными по своему характеру, определяют государственно-правовую организацию соответствующего субъекта **и образуют основу** законодательства по вопросам его исключительного ведения субъекта Российской Федерации;

во-вторых, учредительный характер основных законов субъектов Российской Федерации **предопределяет** и круг общественных отношений, которые регулируются нормами основных законов. В то же время и конституции, и уставы субъектов должны отвечать **определенным требованиям**, которые способствовали бы сохранению единства и целостности федеративного государства:

требование первое состоит в том, чтобы конституции и уставы субъектов **соответствовали** Конституции Российской Федерации, основополагающим принципам конституционного строя, сформулированных в первой главе Конституции Российской Федерации;

требование второе относится к пределам самостоятельности субъектов в конституционно-уставном правовом регулировании. Наряду с общими чертами, которые присущи конституциям и уставам всех субъектов, конституции и уставы многих субъектов Российской Федерации отличаются и от Конституции Российской Федерации, и друг от друга не только территориальными масштабами действия, то есть пределами собственной территории, но и в целом ряде случаев объектом правового регулирования,

что отражает не только их исторические и национальные особенности, но и определенные политические амбиции. Особенности нормативно-правового регулирования конституций и уставов субъектов Российской Федерации, их самостоятельность проявляется, главным образом, в следующих направлениях: **субъекты самостоятельны** в выборе наименования субъекта; в наименовании законодательного (представительного) органа государственной власти в определении их структуры; в наименовании высшего должностного лица; **самостоятельность субъектов** Российской Федерации в организации и деятельности своих органов государственной власти и органов местного самоуправления **ограничена** требованиями соответствующих федеральных законов. Основные законы субъектов проводят в жизнь принцип разделения властей; все субъекты самостоятельно решают вопрос о своей символике, устанавливая свои национальные гербы, флаги, гимны; самостоятельно принимают решения по вопросам административно-территориального устройства;

в-третьих, конституции и уставы субъектов Российской Федерации в отличие от иных нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов, не могут считаться простой разновидностью правовых актов, принимаемых этими органами. Конституции, уставы субъектов Российской Федерации **имеют высшую юридическую силу в системе правовых актов соответствующих субъектов Российской Федерации**. Высшая юридическая сила основных законов субъектов в формальном смысле проявляется в том, что их нормы всегда имеют приоритет над положениями иных нормативных правовых актов, а тем более актов органов исполнительной власти; законы или подзаконные акты государственных органов субъектов Российской Федерации должны приниматься предусмотренными в основных законах органами и по установленной процедуре; высшая юридическая сила основных законов субъектов в материальном смысле состоит в том, что нижестоящие по уровню правовые нормы должны соответствовать по существу (во всяком случае – не противоречить) нормам основных законов.

Верховенство основного закона в целом ряде случаев обеспечивается его собственными нормами.

В-четвертых, для основных законов субъектов Российской Федерации характерен **особый порядок их судебной проверки**. Согласно пункту «б» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации Консти-

туционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов, а также и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особенности конституций, уставов субъектов Российской Федерации как учредительных по своей природе нормативных правовых актов, их отличие от других нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации **предопределяют и различие в порядке их судебной проверки** по содержанию на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые, основываясь на конституционных нормах, непосредственно затрагивают статус субъектов Российской Федерации.

Так, процедура проверки соответствия конституций, уставов субъектов Российской Федерации, установленная Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» также свидетельствует об их особой правовой природе. Такие дела разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации исключительно в пленарных заседаниях (пункт 1 части 2 статьи 21 Федерального конституционного закона).

За Генеральным прокурором Российской Федерации, в соответствии с названным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года, сохраняется возможность обращения в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации, в соответствии со ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», **могут предусматривать** специальный порядок проверки принимаемых ими нормативных правовых актов на предмет их соответствия своим основным законам.

Контрольные вопросы и задания

1. Определите основные этапы конституционной истории?

2. В чем состоит предмет конституционного регулирования? Сформулируйте понятие и выявите сущность конституции.

3. Какие критерии используются для классификации конституций, каковы виды конституций, к какому классификационному виду относится Конституция Российской Федерации?

4. Каковы этапы развития Конституции Российской Федерации? В чем различие основных черт и свойств Конституций РСФСР 1918, 1925, 1937 и 1978 гг.?

5. Что лежало в основе изменений и дополнений Конституции (Основного закона) РСФСР (Российской Федерации – России) 1978 года?

6. Каковы особенности подготовки, принятия и вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 г.?

7. Каков порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок?

8. Что такое толкование Конституции?

9. Какова структура Конституции Российской Федерации 1993 г.? Дайте определение понятия Конституция Российской Федерации.

10. Каковы юридические свойства и основные функции Конституции Российской Федерации 1993 года?

11. Каковы основные формы реализации Конституции Российской Федерации?

12. Что означает и как соотносятся конституционный контроль и конституционный надзор в Российской Федерации? Что такое правовая охрана Конституции?

13. Какие объекты конституционного контроля определены в Конституции Российской Федерации?

14. В чем особенность содержания Конституций республик и уставов других субъектов в составе Российской Федерации и как они соотносятся с Конституцией Российской Федерации?

РАЗДЕЛ III.

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА V. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ОСНОВЫ

§ 1. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, содержание

В современной науке государственного права Российской Федерации всё чаще используется термин «конституционный строй». Этим понятием фиксируется строго определенная, основополагающая часть социальных отношений, с помощью которых определяются организационные и функциональные основы государственного и общественного строя. Вместе с тем, с помощью характеристик конституционного строя предопределяется совокупность принципов, без которых строй государства не может быть конституционным.

Понятие «конституционный строй», как новое для современной России, для науки государственного права Российской Федерации, развивается из категорий общественного и государственного строя. Однако между понятиями общественного, государственного строя и конституционного строя можно выделить определенные различия.

Во-первых, общественный строй – это социально-политическое понятие, с помощью которого охватывается вся сумма общественных отношений складывающихся и развивающихся в обществе. Мы исходим из того, что исторический процесс развития общества¹ представляет собой закономерную смену общественно-экономических формаций, которые являются определенными типами **общества**, особыми ступенями его развития. Ре-

¹ Следует помнить, **общество не состоит из индивидов**; оно выражает сумму тех связей и отношений, в которых эти индивиды находятся друг с другом. Такими отношениями являются экономические, социально-классовые и политические отношения. Экономические и социально-классовые отношения носят **объективный** характер, поскольку их возникновение и развитие не находятся в непосредственной зависимости от создания и воли людей. Что касается политических отношений, то они являются **идеологическими** отношениями, которые складываются и проявляются себя в прямой зависимости от сознания и воли людей, через деятельность государства, его органов, политических партий.

альным воплощением закономерностей развития общественно-экономической формации **в жизни конкретной страны**, которая находится на определенной ступени общественного развития, является **общественный строй (!)** этой страны. При этом, **общественный строй постоянно** находится **под воздействием государства**, которое создается обществом для защиты своих интересов, в частности, для охраны общественного строя. **Государство оказывает воздействие на общественный строй (!)** своей политикой, то есть, организованной и целенаправленной деятельностью государственных органов. **Отдельные структурные элементы общественного строя (!)** могут быть предметом правового регулирования и находят свое проявление и в виде соответствующих **государственно-правовых принципов** а, в отдельных случаях – государственно-правовых **институтов**, например, общественные объединения, формы собственности, отдельные конституционные права и др.

Во-вторых, как общественный, так и государственный строй могут быть неконституционными, а их воздействие на общество – преимущественно неправовым. Если же государство воздействует на общество, на общественный строй, посредством установления правовых норм, опираясь при этом на конституцию, то это позволяет говорить **о началах конституционного строя**.

До признания народа источником власти нет и не может быть и речи о конституционном строе. Конституционный строй возникает с момента признания народа в качестве источника государственной власти и, как следствие, с момента возникновения института выборов, парламента, сформированного на основе выборов, стремления к обеспечению юридического равенства граждан, юридически наделенных правом участия в формировании парламента и отправлении власти, чего нет вне конституционного строя.

Именно **народовластие** является **сущностью** конституционного строя, а само народовластие означает принадлежность всей власти народу, её свободное осуществление в полном соответствии и с его суверенной волей.

Однако следует иметь в виду, что конституционный строй **возникает раньше писаной конституции**, которая принимается на заключительном этапе формирования конституционного строя в качестве его юридической гарантии (либо не принимается вообще, как в Великобритании). То обстоятельство, что конституционный строй может какое-то время существовать

без конституции, говорит о первичности конституционного строя, то есть в данном случае мы говорим о конституционном строе **в объективном смысле** (объективная категория), который нуждается в писаной конституции лишь в качестве дополнительной **гарантии** своей законности, стабильности. Поэтому можно сказать, что **конституционное государство – это такое государство, которое признает народ источником своей власти и действует в соответствии с интересами народа**. Вместе с тем, конституционный строй есть условие и средство юридического оформления гражданского общества и правового государства (!).

Сказанное позволяет дать следующее определение понятия конституционного строя: **конституционный строй, как объективная категория, – это система социально-правовых отношений и институтов народовластия, которая основана на совокупности принципов, содействующих закреплению в обществе стабильных, гуманных и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством**.

§ 2. Основы конституционного строя как государственно-правовой институт

Наличие в государстве конституции совсем не означает, что такое государство можно считать конституционным. Конституционное государство характеризуется, прежде всего, тем, что в нем **обеспечено подчинение государства праву (!)**. А для того, чтобы государство в полной мере подчинялось праву, это подчинение должно быть обеспечено определенными гарантиями. Эти гарантии в своей совокупности образуют конституционный строй, о чем мы уже говорили, а важнейшие из них **возводятся в ранг конституционных принципов и образуют основы конституционного строя**, что и является уже государственно-правовым институтом (субъективная категория).

Таким образом, **под основами конституционного строя понимаются главные принципы государства, обеспечивающие его подчинение праву и характеризующие его как конституционное государство**. Можно сказать и так: **основы конституционного строя – это субъективное отражение объективной категории, которая адекватно, либо не вполне адекватно устанавливается законодателем**. В данном случае следует иметь в виду, что каждое **государство само** определяет степень важности

для государства тех или иных общественных отношений, тех или иных гарантий для обеспечения своей конституционности, то есть набор этих гарантий в конституционных государствах не вполне одинаков. Однако в науке признано считать, что в число гарантий конституционного строя обязательно должны быть включены такие принципы как **участие народа или народных представителей в законодательстве и разделение властей**. Именно эти две основные гарантии конституционности государственной власти составляют тот фундамент, на котором базируется каждое конституционное государство. В этом случае обычно ссылаются на статью 16 провозглашенной французским Учредительным Собранием 1789 года Декларации прав человека и гражданина о том, что «...общество, в котором не установлено разделение властей, не имеет конституции».

Чем же характеризуется специфика основ конституционного строя Российской Федерации как государственно-правового института? Можно выделить следующие характерные черты.

Во-первых, основы конституционного строя **определяют главные черты** и принципы государственного и общественного строя Российской Федерации, то есть характер отношения властей в условиях их разделения, форму правления и политический режим, порядок функционирования основных систем общества – политической, экономической, социальной, и др.

Во-вторых, основы конституционного строя составляют **первичную** нормативную базу для остальных положений Конституции Российской Федерации, всей системы действующего законодательства. А это означает, что другие главы Конституции Российской Федерации содержат нормы, которые развивают, конкретизируют исходные принципы.

В-третьих, они обладают **верховенством** по отношению ко всем остальным положениям Конституции Российской Федерации, всем нормативным правовым актам государственных органов и органов местного самоуправления. Их особая юридическая сила выражается в обязанности законодателя следовать указанным принципам при изменении или дополнении Конституции. Ими руководствуется и Конституционный Суд при разрешении разночтений между правовыми нормами.

В-четвертых, для них характерна **постоянность действия**, устойчивость и особый порядок изменения.

Собственно основы конституционного строя Российской Федерации, то есть как основные принципы, определяющие его сущность и выступающие в качестве руководящих начал, **содержатся в первой главе Конституции Российской Федерации 1993 года «Основы конституционного строя».**

Подводя итог сказанному, следует отметить, что основы конституционного строя представляют **собой головной политико-правовой институт, а это одновременно и головной государственно-правовой институт, который имеет целями:**

- **установить** содержание концепции, которая формирует подходы к пониманию всех политико-правовых и государственно-правовых институтов нашего **государства;**

- **выразить и зафиксировать** на высшем уровне юридической регламентации приверженности нашего **общества** общечеловеческим ценностям, приоритету прав человека, общепризнанным принципам и нормам международного права;

- **зафиксировать** гарантии необратимости последовательного и поступательного развития идей конституционализма, законности, демократии.

Учитывая подобное предназначение основ конституционного строя, Конституция Российской Федерации в статье 16 закрепила:

«1. Положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией.

2. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации».

Следовательно, если Основной закон страны стоит на первом месте в системе права, то основы конституционного строя закономерно **служат «конституцией для конституции»**, то есть они могут быть представлены в качестве той нормы, которой следует мерить и сам текст Конституции Российской Федерации. Поэтому основные принципы конституционного строя Российской Федерации могут быть отменены, изменены или дополнены только самими избирателями в ходе референдума по предложению специально созданного для решения этих вопросов – Конституционного Собрания (статья 135 Конституции Российской Федерации).

ГЛАВА VI. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

§ 1. Форма Российского государства

Признаком, позволяющим установить особенности того или иного государства, **является его форма**.

Форма государства – это, прежде всего, порядок образования органов государства, особенности структуры высших органов государства, взаимоотношения между ними и органами составных частей государства и местными органами, а также методы их деятельности по руководству обществом. Всякая форма государства **складывается из трех её структурных элементов**, а именно: **формы правления, формы государственного устройства и формы политического режима**.

Форма правления Российской Федерации. По тому, как строятся высшие органы государственной власти – являются ли они единоличными или коллегиальными, наследственными или выборными – в теории государства и права принято различать **монархические и республиканские формы правления**.

В статье 1 Основного закона Российской Федерации Россия характеризуется **как государство с республиканской формой правления**. Однако в Конституции не устанавливается, к какой разновидности республики относится Российская Федерация – парламентской или президентской. Вместе с тем, конституционная характеристика правового положения Президента Российской Федерации дает основания говорить о том, что в Российской Федерации предпочтение отдано **президентской форме правления**.

Президент Российской Федерации может быть отнесен к вполне **самостоятельному** виду органов государственной власти. Его статус включает в себя много из того, что характерно для президентов других современных государств, а также и то, что характерно для правового статуса только Президента Российской Федерации. По действующей Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации уже не глава исполнительной власти, как это было по Конституции РСФСР 1978 г. с изменениями 1989-1991 гг., и, следовательно, он непосредственно не руководит деятельностью Правительства и не несет прямой ответственности за политику

и действия исполнительной власти. **Президент Российской Федерации и исполнительная власть отделяются**, а это значит, что сделан шаг в сторону от американской модели президентской республики, которая предполагает тесную связь этих ветвей власти. Особенность президентской власти в России в том, что она становится **самостоятельной, доминирующей в схеме разделения властей**, в определенной степени первичной и по отношению к законодательной, к исполнительной, судебной.

Отвечая на вопрос о том, какую форму правления установила Конституция Российской Федерации 1993 года, **можно прямо сказать, что Россия является президентской республикой (!)** со своими специфическими особенностями.

Форма государственного устройства России. В науке под государственным устройством понимают устройство государства с точки зрения его национально-государственной или административно-территориальной организации; то есть, из каких частей состоит государство и каков характер взаимоотношения государства в целом с его составными частями.

Для всех современных государств характерна одна из двух форм государственного устройства – **унитарное** или единое государство и **федеративное** или сложное государство.

Унитарное государство характеризуется следующими основными чертами:

1) унитарное государство – **это единое, слитное государство (!)**, территория которого делится на административно-территориальные единицы, не являющиеся самостоятельными государственными образованиями. Вместе с тем, унитарная республика допускает национально-политическую или административную автономию;

2) в унитарном государстве имеется **одна конституция** (реже конституцию имеет одна из форм автономии, но она не должна противоречить содержанию общегосударственной конституции); в унитарном государстве имеются единые законодательные и представительные органы для всей страны. В административно-территориальных единицах таких органов нет. Там действуют органы территориальных образований.

Можно сказать и так, что унитарное государство – **это централизованное государство** со свойственной ему единой системой органов госу-

дарственной власти, правосудия, на территории которого действуют *единые* конституционные и иные правовые акты.

Федеративное государство, независимо от его разновидности, **характеризуется следующими государственно-правовыми признаками:**

1) это также **единое, но уже сложное государство (!)**, состоящее из государств-членов (субъектов), то есть это **постоянное (!)** объединение нескольких государств или государственных образований, которые образовали новое государство. При этом, каждый из субъектов федерации обладает значительной самостоятельностью;

2) **правовой формой** закрепления государственных связей **является** либо договор, либо конституция, законодательно закрепившие предметы ведения двух уровней;

3) у федерации есть **единая территория**, образованная в результате объединения территорий её субъектов;

4) в федерации имеется **единое федеральное гражданство** и одновременно может сохраняться гражданство её отдельных субъектов;

5) в федерации существуют **общие для всего государства** высшие законодательные (представительные) органы государственной власти, единые органы исполнительной власти. В то же время субъекты федерации вправе иметь свои законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти;

6) в федерации **создаются** единые вооруженные силы, устанавливается единая денежная система и система федеральных налогов.

Названные признаки являются общими для всех федераций. Вместе с тем, следует также отметить **и структурно-функциональную правовую специфику** отдельного федеративного государства. Для федеративных государств в этом случае характерно: закрепление принципа **верховенства федерального закона** на всей территории государства; **особый порядок разрешения конституционных споров** между федерацией и её субъектами относительно объемов предоставленных им полномочий; **учреждение** федеральных органов, которые призваны выносить окончательное решение по всем вопросам компетенционного характера; право субъектов федерации **участвовать** в управлении делами федерации.

Рассматривая вопрос о формах государственного устройства, мы отмечали, что такими формами является унитарное государство и федеративное. **Однако в учебной литературе довольно часто к формам государ-**

ственного устройства относят и конфедерацию. Что такое конфедерация? Слово «конфедерация» в переводе на русский язык означает – **союз, объединение**. Применительно к рассматриваемому вопросу, это означает **постоянный**, а чаще – **временный союз суверенных государств (!)**, созданный для достижения каких-либо общих целей политического, военного или таможенного характера **без образования нового государства (!)**. В конфедерации образуются **только те органы**, которые необходимы для решения общих задач в пределах делегированных им полномочий. Эти органы не обладают прямой властью над государствами, входящими в конфедерацию. Решения этих органов, хотя и принимаются по принципу единогласия, подлежат осуществлению только с согласия органов власти соответствующего государства, которому принадлежит также право **нуллификации**, то есть право отказа в признании либо в применении актов союзной власти на своей территории. **Конфедерация не обладает суверенитетом**, который сохраняется за входящими в союз государствами; не является субъектом международного права, поскольку **конфедерация лишена суверенной власти над территорией и населением**; субъектам конфедерации принадлежит **право выхода из союза (сецессия)**. В конфедерации **нет единого** гражданства, отсутствует единая система налогов; бюджет конфедерации формируется за счет взносов субъектов конфедерации, причем, возможность принудительного взыскания налогов конфедерация не обладает. Всё это свидетельствует о том, что конфедерация не представляет единого государства с присущими ему соответствующими государственно-правовыми признаками, а потому не может быть признана формой государственного (внутригосударственного) устройства. **Конфедерация – это международно-правовое объединение государств.**

Политический режим Российской Федерации. Мы рассмотрели два элемента, которые характеризуют внешнюю форму Российского государства. Третьим элементом, главной, **внутренней стороной формы** государства является политический режим, который характеризуется: **во-первых**, совокупностью **приемов и методов** осуществления государственной власти и, **во-вторых**, определенными структурными особенностями самого государственного аппарата. Можно сказать, что именно анализ политического режима позволяет высказать наиболее адекватное суждение о подлинных возможностях человека в его взаимоотношениях с государственными органами.

В современном мире существуют: либеральный, либерально-демократический или конституционный, бонапартистский, военно-полицейский, фашистский, диктаторско-монополистический, марионеточный, клерикально-фундаменталистский и различные варианты того или иного из названных режимов.

Однако всё многообразие политических режимов в науке сводят к двум большим разновидностям – демократическому и антидемократическому политическому режиму.

Демократический режим характеризуется высокой степенью политической свободы человека, реальным существованием политических и правовых институтов, позволяющих ему оказывать влияние на государственное управление обществом. Демократический политический режим обычно находит отражение в конституциях и законах, которые закрепляют институты представительной и непосредственной демократии, гарантированные личные и политические права и свободы, независимые средства массовой информации, политическое многообразие, разделение властей, широкое местное самоуправление и мн. др.

Отличаются многообразием и антидемократические политические режимы. Эти режимы обычно делят на **авторитарные и тоталитарные.**

Авторитарным называется политический режим, при котором власть полностью или в достаточно полном объеме сконцентрирована в руках одного органа или лица, роль представительных органов игнорируется или существенно снижается. В таком государстве полностью или почти полностью отсутствует политическая оппозиция, она либо прямо запрещается, либо ставится в такие условия, которые не позволяют ей нормально функционировать. Публичная власть широко прибегает к администрированию, выборы проводятся под контролем властей. Формальным характером отличается и разделение властей, даже если оно и провозглашено конституционно.

Предел авторитаризма образует тоталитарный режим. Своё законченное выражение тоталитаризм получает в виде фашистского государства.

Политический режим в Российской Федерации. Согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации 1993 года: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

Демократический политический режим в Российской Федерации характеризуется следующими особенностями.

Во-первых, демократический политический режим Российской Федерации раскрывается в таких основах конституционного строя как народовластие, а формой его реализации выступает республиканское правление с разделением и взаимодействием властей, развитой системой народного представительства и различных форм непосредственной демократии, с учетом национальной самобытно многонационального народа России.

Во-вторых, демократический режим Российской Федерации находит своё выражение и в том, что в ней человек, его права и свободы провозглашаются (объявляются) высшей ценностью. При чем, Конституция устанавливает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (статья 2 Конституции Российской Федерации).

В-третьих, демократия в России осуществляется на основе принципа идеологического и политического многообразия. Этот принцип исключает возможность существования в стране государственной или иной обязательной идеологии (статья 13 Конституции Российской Федерации).

В-четвертых, к числу важнейших проявлений демократизма российского государства относится наличие местного самоуправления и различных форм непосредственной демократии на федеральном, региональном и местном уровнях, которые распространяются не только на территориальные сообщества, но и на национальные образования, места проживания малочисленных народов России.

Таким образом, демократический режим российского государства в юридическом аспекте представляет собой механизм выявления и реализации воли большинства народа; это – механизм, в котором или с помощью которого выявленная воля не искажается, не извращается в интересах меньшинства, а в целом соответствует интересам подавляющего большинства общества.

§ 2. Народовластие в Российской Федерации

В части 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации сказано: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Именно это

конституционное положение является исходным для рассмотрения вопроса о народовластии в Российской Федерации.

В литературе содержание понятия «народовластие» раскрывается как народный суверенитет, полновластие народа, народоправство и др. То есть, сам термин «народовластие» прямо указывает на то, что речь идет о власти народа. Однако каждая из категорий – «народ» и «власть», – составляющие в целом понятие «народовластие», представляют собой сложные явления и требуют самостоятельного рассмотрения.

I. Что следует понимать под категориями – «народ» и «власть». Точное определение понятия «народ» имеет важное значение для определения понятия «народовластие».

В данном случае необходимо исходить из того, **что народ, в отличие от населения, категория политическая**, потому что именно народу принадлежит власть. С этих позиций субъектный состав понятия «народ» составляет та часть граждан Российской Федерации, **которым предоставлено право принимать участие в выборах и референдуме**, то есть лица, достигшие 18-тилетнего возраста. Иначе говоря, **народ – это избирательный корпус**.

Вторым по счету, но не по значимости, структурным элементом в системе народовластия является – «власть». В юридической и иной общественно-политической литературе очень часто употребляется термин – «власть». В различных сочетаниях: публичная власть, социальная власть, государственная власть, политическая власть и др. Можно встретить и такие словосочетания – «власть денег», «власть церкви». Таким образом, несмотря на то, что в науке государственного права наиболее распространенным является следующее определение понятия власти: **власть – это функция, определенная форма руководства, предполагающая право и возможность распоряжаться и управлять кем-либо (людьми) и чем-либо (определенными процессами), подчинять своей воле других**.

Таким образом, **любая власть – это право и возможность распоряжаться, повелевать, управлять**. Концентрированным выражением власти, ее сутью являются отношения **господства и подчинения**. В то же время, любая власть, будь то авторитарная или демократическая, подразумевает **легитимность санкций**, то есть, законное право наказывать, подчинять и принуждать. **Без этого права власти просто нет**. При этом, принуждение является одновременно и элементом содержания власти, будь то

господство или руководство, и одним из наиболее универсальных методов ее осуществления, органически сочетающимся с методом убеждения. Власть как принуждение свойственна любому человеческому обществу.

II. Народовластие и его формы в Российской Федерации. В части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. То есть, отличие в осуществлении власти в данном случае проводится по конкретным субъектам власти, а именно: государственная власть и самоуправление.

Содержание **государственной власти** характеризуется рядом специфических свойств. Определяющее место среди них принадлежит **государственному суверенитету**, который придает верховный характер государственной власти, делает ее единственным институтом, правомочным действовать от имени народа. Это свойство придает государственной власти **политический характер**, подтверждающий, что данная власть не только обладает верховенством и независимостью, но и является **единственной**, которая выступает объединяющим фактором на определенной территории и всегда выступает как форма государственного руководства обществом.

Второй формой народовластия в Российской Федерации является «общественная власть» или общественное самоуправление. Народовластие не может быть сведено только к государственной власти, которая, будучи главной формой власти, должна гармонично сочетаться с деятельностью различных форм самоуправления.

Под самоуправлением, в широком смысле, следует понимать выполнение функций государственного или общественного управления по принципу относительной, определенной законом самостоятельности граждан или представляющими их органами на началах самоорганизации и под свою ответственность.

Все самоуправление можно разделить на две большие группы в зависимости от того, какие организации составляют их базу. Если такой базой является **территориальная общность** людей, то и единица самоуправления квалифицируется в качестве территориальной; в данном случае мы говорим о действующем в Российской Федерации **местном самоуправлении**.

Если такую базу **составляют коллективы**, объединенные определенной производственно-профессиональной деятельностью, одними и теми же вероисповедными заботами, общими творческими устремлениями и т.д., **то перед нами корпоративные единицы самоуправления**. Например, общественные объединения, политические партии, национально-культурные автономии, творческие коллективы и др.

Отправным пунктом в теоретическом осмыслении политико-правовой природы и организации самоуправления является положение о том, что самоуправление и государственное управление совмещаются в едином комплексе публичной власти и соучаствуют в реализации публичновластных полномочий. Вместе с тем при сопоставлении государственного управления и самоуправления необходимо исходить из следующих положений.

Во-первых, самоуправление четко проявляется в деятельности самоуправленческих негосударственных организаций, объединений, сообществ;

Во-вторых, самоуправление охватывает многие стороны деятельности самоуправленческих формирований:

а) они вправе выполнять переданные в их ведение функции государственных органов;

б) они активно участвуют в руководстве подведомственными им объектам хозяйственного и социально-культурного назначения;

в) они самостоятельно управляют делами своего объединения, сообщества (решение всех организационных, организационно-правовых задач).

В-третьих, государственное управление и самоуправление осуществляется **двумя видами организации народа – государственными и негосударственными**, которые входят в единую систему демократических форм управления делами государства.

В-четвертых, наибольшее значение для разграничения государственного управления и самоуправления имеет наличие у государственного управления властных полномочий. Однако, учитывая, что власть – понятие не только государственное, самоуправленческие формирования также располагают определенными властными полномочиями, которые выражаются в той или иной форме относительно к территориальному и корпоративному самоуправлению.

III. В зависимости от способа осуществления власти народа различают непосредственное или прямое народовластие и представительное народовластие. Таким способом может осуществляться как государственная власть, так и общественное самоуправление, то есть и местное самоуправление.

III. 1. Непосредственное или прямое народовластие. Это такая форма, при которой власть или отдельные ее функции осуществляются народом непосредственно, то есть решение определенных вопросов выносятся на непосредственное рассмотрение граждан. В этом случае не создается непрерывно действующая централизованная система или организация управления.

Обычно формы непосредственной демократии подразделяются на императивные и факультативные.

В части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что: «Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы». Именно эти формы относятся к императивным формам народовластия.

Референдум (от лат. referendum – то, что должно быть сообщено) в государственном праве, в широком смысле, – принятие избирательным корпусом окончательного решения по конституционным, законодательным или иным внутри- и внешнеполитическим вопросам. Специальная литература рассматривает Швейцарию в качестве родины референдума. Первый референдум был проведен в кантоне Берн в 1439 г. С тех пор и по настоящее время наиболее активно референдум используется в Швейцарии, где за период с 1874 г. по 1979 г. только по конституционным вопросам было проведено 139 референдумов.

В зависимости от предмета, способа проведения и сферы применения различаются конституционный (на референдум выносятся проект конституции или конституционные поправки) **и законодательный** (предмет референдума – проект закона) **референдумы; обязательный и факультативный референдумы.**

Народные голосования, проводимые по вопросам, которые указаны в законе о референдуме, **именуются обязательными** потому, что эти вопросы не могут быть решены иначе, как путем референдума. Референдумы по другим вопросам считаются **факультативными**, поскольку вынесение на народное голосование соответствующих законопроектов или других во-

просов зависит от уполномоченных органов. Решение, принятое в порядке обязательного референдума, обладает наивысшей юридической силой по сравнению с решениями, принятыми законодательными органами. Решение, принятое таким референдумом, может быть отменено или существенно изменено только новым референдумом. Факультативный референдум порождает решения, которые могут быть изменены как законодательным органом, так и новым народным голосованием.

Референдум Российской Федерации. Порядок организации и проведения референдума Российской Федерации **урегулирован Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации».** Отдельные вопросы, относящиеся к порядку организации и проведения референдума Российской Федерации закреплены также в **Федеральном законе от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (глава II).**

В статье 1 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» дано следующее определение понятия референдума: «Референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения».

Право на участие в референдуме принадлежит гражданам российской Федерации, достигшим 18-летнего возраста, за исключением лиц, признанных судом недееспособными или содержащимися в местах лишения свободы по приговору суда. Граждане Российской Федерации, обладающие в соответствии с законодательством Российской Федерации о референдуме правом на участие в референдуме, **признаются участниками референдума.**

Референдум Российской Федерации проводится на всей территории Российской Федерации, поэтому в соответствии со статей 39 Федерального конституционного закона: **«Округ референдума включает в себя всю территорию Российской Федерации».** В связи с этим, участники референдума, проживающие за пределами Российской Федерации, считаются приписанными к округу референдума.

Вопросы на референдум Российской Федерации могут выносить:

1) **Конституционное Собрание** вправе выносить на референдум проект Конституции Российской Федерации, в случае, если Конституци-

онное Собрание приняло решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации;

2) на референдум выносится **проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение которого на референдум предусмотрено международным договором Российской Федерации;**

3) на референдум выносятся также **вопросы государственного значения, отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.**

Таким образом, федеральное законодательство Российской Федерации предусматривает возможность проведения **как обязательного** (принятие Конституции Российской Федерации и обязательное вынесение на референдум нормативного акта или вопроса, такой порядок вынесения которого предусмотрен международным договором Российской Федерации), **так и факультативного** (по вопросам, инициатива вынесения которых на референдум принадлежит гражданам Российской Федерации).

В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» определены также вопросы, которые **не могут выноситься** на референдум Российской Федерации. Это вопросы, **в частности:**

1) об изменении статуса субъекта Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;

2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов; и др. (п. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона).

В статье 7 Федерального конституционного закона определены обстоятельства, **исключающие** назначение и проведение референдума. К таким обстоятельствам отнесены следующие:

инициатива референдума не может быть реализована и референдум не может назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, а также по истечении трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения;

референдум не проводится в последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа.

Инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит:

во-первых, не менее чем двум миллионам граждан, имеющим право на участие в референдуме. Инициативная группа по проведению референдума должна быть создана из числа региональных подгрупп, созданных в более чем в половине субъектов Российской Федерации. В каждую региональную подгруппу должно входить не менее 100 участников референдума;

во-вторых, Конституционному Собранию в случае, если Конституционное Собрание приняло решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации.

в-третьих, федеральным органом государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации. В этом случае референдум Российской Федерации назначается по инициативе федерального органа государственной власти, к компетенции которого международным договором Российской Федерации отнесено рассмотрение проекта нормативного акта или вопроса государственного значения, вынесенных на референдум.

Референдум Российской Федерации назначает Президент Российской Федерации. Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент Российской Федерации направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации с вопросом о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума по предложенному вопросу. Если Конституционный Суд Российской Федерации признал инициативу проведения референдума по предложенному вопросу референдума соответствующей Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда Российской Федерации назначает референдум. При назначении референдума Президент Российской Федерации определяет день голосования, которым может быть только воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума.

Подготовку и проведение референдума осуществляют избирательные комиссии, созданные и действующие на постоянной основе: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; специальные комиссии референдума – территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований, а также специальные территориальные комиссии в случае их формирования; участковые комиссии референдума.

Голосование по вопросу (вопросам) референдума Российской Федерации проводится в специально оборудованных помещениях. В бюллетенях для голосования воспроизводится текст вопроса (вопросов) референдума и указываются варианты волеизъявления участников референдума словами – «за» или «против», справа от которых помещаются пустые квадраты.

Итоги голосования подводятся каждой избирательной комиссией (комиссией референдума), которые, затем, поступают в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **признает референдум состоявшимся(!)**, если в голосовании приняло участие **более половины участников референдума, внесенных (!) в списки участников референдума**. Также Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **признает решение принятым на референдуме**, если за вопрос референдума проголосовало **более половины участников референдума, принявших участие в референдуме(!)**.

Решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме, если в самом решении не указан иной порядок отмены или изменения такого решения.

III. 2. Выборы в Российской Федерации. Наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа являются **свободные выборы**. В наиболее общем виде можно сказать, что **выборы** – это единственный способ формирования депутатского корпуса законодательных (представительных) органов государственной власти и выборных органов муниципальных образований. Путем выборов избирается также Президент Российской Федерации и выборные должностные лица муниципальных образований. Порядок организации и проведения соответствующих выборов определяется специальными федеральными законами.

По своим масштабам, широте участия гражданских масс **выборы фактически являются общеполитическим движением народа, стадией предвластия**, на которой конституируются властные структуры. Кроме того, выборы обеспечивают «вторжение» общественного мнения в будущую деятельность избранных государственных органов и органов муниципальных образований.

IV. К факультативным формам народовластия в Российской Федерации относятся: всенародные и местные обсуждения законопроектов, выявление общественного мнения по вопросам государственного и местного значения; собрания (сходы) граждан; обращения граждан и другие формы участия граждан в управлении делами государства. К числу массовых форм выражения настроения общественности, в процессе реализации которых также выражается настроение общественности, реализуются различные способы непосредственной гражданской активности, а именно, самозаявление вопросов, оценки положения дел в стране и на территории субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Сюда же относятся права граждан Российской Федерации, закрепленные в статье 31 Конституции Российской Федерации: право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Порядок реализации закрепленных в статье 31 Конституции Российской Федерации прав и свобод граждан установлен в **Федеральном законе от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»**.

Федеральный закон устанавливает **уведомительный порядок проведения публичного мероприятия**. Это предполагает необходимость подачи в письменном виде в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомления о проведении конкретного публичного мероприятия в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

Федеральным законом установлено, что органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, являющиеся причиной проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые

решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия. Одним из таких нормативных правовых актов является **Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»**. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться положения, направленные на защиту прав граждан на обращения (индивидуальные и коллективные), в том числе устанавливать гарантии прав граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г.

V. Представительное народовластие (представительная демократия). Это форма народовластия, при которой народ свою суверенную волю осуществляет через *избираемые* ими выборные, представительные органы государственной власти и выборные, представительные органы муниципальных образований.

Таковыми органами в Российской Федерации являются: Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации; соответствующие законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и выборные, представительные органы муниципальных образований.

Представительная форма – это главная форма народовластия в Российской Федерации. Используя её, **народ практически реализует принадлежащий ему суверенитет**, практически и фактически выступая единственным источником и носителем государственной власти в стране.

Для представительного органа характерно то, что, **во-первых**, это избираемый народом (выборный) орган государственной власти или выборный орган муниципального образования; **во-вторых**, это орган, состоящий из представителей народа, то есть коллективный орган государственной власти или коллективный орган муниципального образования, осуществляющие свою деятельность на основе расширенной коллегии; **в-третьих**, это государственный орган или орган муниципального образования, который отвечает за свою деятельность перед народом.

§ 3. Правовое государство и Российская Федерация

Правовое государство, как определенная политическая концепция и соответствующая государственная практика, имеет долгую и противоречивую историю.

Идеи и концепции правовой государственности разрабатывались и в эпоху рабовладельческого строя и раннебуржуазными прогрессивными идеологами – Г. Гроцием, Б. Спинозой, Дж. Локком, Ш.-Л. Монтескье, Т. Джефферсоном и др. По словам К. Маркса, классическим выразителем **правовых представлений** буржуазного общества в противоположность феодальному, был английский мыслитель XVII века **Дж. Локк**. В его трактовке идея господства права представляется в виде государства, в котором верховенство закона соответствует естественному праву и признает неотчуждаемые права и свободы индивида и осуществляется разделением властей. Идея государства, подчиненного праву, **в первый раз** нашла свое выражение и обоснование в философской системе **Иммануила Канта** в конце 70-х годов XVIII столетия. Он говорил: «Государство – это объединение множества людей, подчиненных правовым законам».

Сам термин «правовое государство» сформировался в первой четверти XIX века в немецкой юридической литературе в трудах **К.Т. Волькера**, и, главным образом, в 1829 году в работе **Роберта Моля** «Королевское государство и право». В дальнейшем оно получило распространение **и в России**, где среди сторонников, правового государства были **Чичерин Б.Н.**, Кистяковский Б.А., Новгородцев П.И. и др.

Прежде всего, что следует понимать под правовым государством?

В.С. Нерсисянц (проф. ИГП РАН) дает следующее определение. По его мнению, **правовое государство – это правовая форма организации и деятельности публично-политической власти и ее взаимоотношений с индивидами как субъектами права.**

Мы полагаем, что правовое государство – это политическая форма организации власти в государстве, которая функционирует на основе правового закона и является инструментом защиты и обеспечения прав, свобод и обязанностей каждой личности.

В статье 1-й Конституции Российской Федерации наше государство впервые провозглашено правовым государством. При этом право-

вое государство является одним из структурных элементов основ конституционного строя.

Представление о правовом государстве в Российской Федерации ассоциируется сейчас, по крайней мере, с двумя положениями: **с порядком в государстве и защищенностью граждан**. Какие же принципы могут способствовать достижению поставленной цели?

Первый принцип. В Российской Федерации **должны быть** созданы условия для такого типа правопонимания, в рамках которого так или иначе проводится различие между правом и законом, и на этой основе формулируется требование правового закона. Главным для подобного разграничения является признание принципа формального равенства, который имманентно присущ праву и выражает присущую ему **справедливость**. **Справедливо то, что соответствует праву, а действовать по справедливости – это значит действовать согласно праву. Отрицание** правового характера справедливости приводит к тому, **что в принцип справедливости начинают возводить** какое-нибудь неправовое начало, то есть требования привилегий или уравниловки, те или иные моральные, религиозные, мировоззренческие, эстетические, политические, национальные, социальные и тому подобные представления, требования. Тем самым правовое, то есть всеобщее и равное для всех значение справедливости подменяется некими особенными и частными интересами, произвольным содержанием, партикулярными притязаниями¹.

Правовое государство – это своего рода стимулятор для прогрессивного развития общества, превращение его в гражданское общество.

Второй принцип. Правовое государство – это динамичная система общественных отношений, обеспечивающая дальнейшее эффективное развитие государства и общества на основании правового закона.

В свое время К. Маркс писал, что «...государство не может рассматриваться просто как действительность, оно должно рассматриваться как деятельность». Поэтому, когда мы говорим о правовом государстве, то правовая реальность должна быть представлена **не только «буквой» закона**, но и тем, **как реализуется то, что записано** в законодательных и иных нормативных правовых актах. Правовая реальность в государстве должна

¹ В западных либеральных теориях главную роль справедливости видят в осуществлении идеала свободы, воплощенного в праве собственности. В США такое общество называют «меритократией», то есть имеешь собственность, продвигаешься вверх.

включать в себя сферу активной жизнедеятельности, а именно, процессы целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей, на управление и развитие социальных процессов. Без этого невозможно представить правовое государство.

Говоря о праве в правовом государстве, надо прямо утверждать, что право в данном случае, не только совокупность правовых норм, **но и их действие (!)**, практическое регулирование соответствующих общественных отношений. То есть, право необходимо рассматривать **не только в статически-нормативном виде, но и в его динамике**, как практический регулятор конкретных общественных отношений, в которых и могут быть реализованы правовые предписания. **В противном случае правовые предписания будут бездействовать и все больше приобретать фиктивный характер.**

Третий принцип. Суть его состоит в утверждении правовой формы и правового характера взаимодействия между государственной властью и подвластными субъектами права, в признании и надлежащем гарантировании формального равенства и свободы всех индивидов, прав и свобод человека и гражданина.

Раскрывая содержание этого принципа правового государства, следует обратить внимание **на два самостоятельных направления.**

Во-первых, это связанность правовым законом самого государства, его органов и должностных лиц.

Существо требования правового государства заключается в данном случае в том, что право должно рассматриваться в виде такого фактора, который распространяется не только на индивидов, но и на всю политическую систему, в том числе и на государство. «Правление права» в данном случае означает, что государство, все его органы, должностные лица признают приоритет права, подчиняются праву, не могут обходить его предписаний, служат всему обществу, а не какой-то его части и несут политическую, моральную и правовую ответственность перед народом за выполнение взятых на себя обязательств.

Во-вторых, подлинно правовым может быть только такое государство, в котором обеспечено равенство всех его граждан перед законом, незыблемость свободы личности, ее прав и законных интересов, чести и достоинства, их охрана и гарантированность. Обеспечение сво-

боды личности посредством закона – есть важнейшая функция правового государства.

В связи с этим, одной из важнейших черт правового государства является наличие **развернутых юридических процедур**, с необходимостью использовать которые могут столкнуться граждане. У гражданина в каждом конкретном случае должен быть набор юридических средств и форм, при помощи которых он мог бы без особых сложностей защитить свои права. **И, конечно, любой гражданин должен знать свои права и те средства, с помощью которых он смог бы их защитить в случае нарушения.** В этом плане можно привести характерное высказывание **О. Де Бальзака: «Ничто так плохо не знаем, как-то, что каждый должен знать закон».**

Не менее важна и ответственность личности перед обществом и государством. Правовое государство несовместимо ни со своеволием, ни с безответственностью как со стороны государства, так и со стороны личности – человека и гражданина.

Четвертый принцип. Обеспечение верховенства правового закона возможно только при наличии в государстве определенных организационно-правовых структур, способных решать те задачи, которые поставлены правовым конституционным государством. Такие организационно-правовые структуры должны преследовать цель исключения монополизации власти в руках одного лица, одного органа или социального слоя и обеспечение соответствия всей системы публичной власти требованиям права, их последовательное соблюдение и проведение в жизнь.

Главными из этих условий являются:

во-первых, четкая конституционно-правовая регламентация деятельности государственно-властных структур в соответствии с принципом разделения властей. **Верховенство права невозможно без верховенства закона, а верховенство закона невозможно без верховенства законодательного органа.** Гегель по такому поводу говорил: **«Если законы дурны, то дурны и нравы»;**

во-вторых, существенное значение имеет институт конституционного контроля за правомерностью нормативных правовых актов и действий всех ветвей власти. Орган конституционного контроля должен быть отделен от влияния политических структур;

в-третьих, говоря о практических путях формирования правового государства, нельзя забывать о правовой культуре населения и должностных лиц. Можно создать правильные, разумные, прогрессивные законы, **но если они не будут соблюдаться или окажутся неизвестными гражданам**, то никакого правового государства мы не создадим. Надо иметь в виду высказывание **Ш.-Л. Монтескье** о том, что: **«Самая жестокая тирания – та, которая выступает под сенью законности и под флагом справедливости»**.

§ 4. Разделение властей в Российской Федерации

Любое государство действует через множество органов, между которыми распределяются государственные функции и властные полномочия. Это распределение труда по управлению делами государства выражается в создании и деятельности системы государственных органов. Связанная с этим проблема предполагает необходимость решения вопроса о том, как распределяются функции власти в государстве.

Многие античные и средневековые учения отмечали, что деятельность государства неоднородна и включает в себя несколько ее видов: законодательную деятельность, исполнение законов или управление, а часто и правосудие. Отмечалось также, что различные органы государства специализируются на выполнении того или иного вида деятельности.

В 1688 г. к этому вопросу обратился **Джон Локк** (английский философ-материалист (1632–1704 г.)). Цель государства, по Локку, сохранение свободы и собственности, приобретенной посредством труда (!). Для их защиты государственная власть не может быть произвольной. Она должна делиться на законодательную, исполнительную и союзную. Разработанное Дж. Локком учение о государстве было опытом приспособления теории к политической форме управления, которая установилась в Англии в результате революции 1688 г. Теория Дж. Локка получила наименование **«гибкой модели» разделения властей**, основанная на сотрудничестве и взаимодействии властей при верховенстве одной из них. Дж. Локк предпочтение отдавал законодательной власти, но не абсолютизировал ее; остальные власти должны подчиняться ей. В настоящее время эта система характерна для **стран с парламентской формой правления**.

Французский философ и историк **Ш.-Л. Монтескье** (1680-1755 гг.) созданную им теорию «разделения властей» увязал с теорией естественного права. По его мнению, в правильно устроенном государстве нет единой власти, а должны существовать три независимые друг от друга власти: **законодательная, исполнительная и судебная**. Какое-либо объединение их в руках одного органа или лица неизбежно ведет к злоупотреблениям и несовместимо с политической свободой личности. Такую модель принято считать **«жесткой» формой разделения властей**, для современного развития которых характерны некоторые общие черты. Одна из них состоит в усилении правительственной власти; что касается другой, то она проявляется в усилении средств воздействия различных органов власти друг на друга. **Эта модель характерна для стран с президентской формой правления.**

В последующие годы принцип разделения властей был провозглашен одним из принципов буржуазного конституционализма, что было впервые реализовано в Конституции США 1787 г., а затем воспроизведено во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. В Декларации было сказано: «свободное общество, в котором не обеспечена гарантия прав и не установлено разделение властей, не имеет конституции»¹.

В России сторонниками разделения властей были М.М. Сперанский, А.П. Кунин (проф. СПб университета в 1817-1819 гг.), дека-

¹ Мы все время говорим о разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, то есть трехзвенную систему. Науке, однако, известна также теория четырех властей: законодательная, исполнительная, судебная и власть короля, как власть уравнивающая. Эта теория выдвигалась Бенжамином Констаном (Констан де Ребек Бенжамен Анри – 1767-1830 гг.) французским писателем и политическим деятелем. Его идеи были целиком воплощены в португальской конституции 1826 г.

У профессора Московского университета Б.Н. Чичерина было свое представление о понимании и формах власти. Так, превыше всего Б.Н. Чичерин ставил государственную власть, которая по его мнению, будучи верховной, обладает полновластием, как внутри страны, так и вне ее. Эта власть юридически ничем не ограничена – «она может делать все, что считает нужным для общего блага». Верховная власть разделяется на отрасли, каждая из которых обладает своей особой компетенцией: учредительную, законодательную, исполнительную и судебную. При этом учредительная власть осуществляет право установления основного закона государства, определяющего устройство самой верховной власти. Другие отрасли власти распределяются между соответствующими органами, которые образуют сложной «организм властей и учреждений», составляющих, однако, «нечто цельное и единое», ибо все они «исходят от единой (одной) верховной власти и представляют единую государственную волю в приложении к разнообразным условиям». (Чичерин, Б. Курс государственного права: Ч. 1: Общее государственное право / Б. Чичерин. – М., 1894. – С. 58-59, 62, 75-78.

брист П.И. Пестель. Однако идеи Монтескье о власти и формах правления рассматривались и воспринимались ими с учетом тогдашней действительности в Российской империи.

Так, в плане М.М. Сперанского все три власти рассматривались как проявление **единой «державной власти»**. Он говорил, целесообразен тот образ правления, в котором сочетаются «правильное разделение дел» с единством управления и надлежащим подбором администраторов. При этом М.М. Сперанский – сторонник сохранения сильной царской власти: император, по его мнению, есть «верховный законодатель, без коего никакой закон совершиться не может», «верховный отправитель правосудия», «верховное начало силы исполнительной».

В свою очередь, **А.П. Куницын**, как мы отмечали, различает власти «законодательную, исполнительную и блюстительную», но ничего не говорит об их независимости друг от друга.

Таким образом, сказанное дает основания для вывода: **суть принципа разделения властей заключается в том, что отдельные власти должны формироваться независимо друг от друга и по возможности не быть подчиненными одна другой.** В этом принципиальное различие от простого разделения компетенции между отдельными органами. Характерным признаком принципа разделения властей является также то, что здесь в отношении между отдельными властями **создается система «взаимных тормозов»**, которые должны помешать злоупотреблению власти. В действительности этот принцип способствовал усилению исполнительной власти и ее фактической безответственности.

Теория и практика государственного строительства в СССР и Советской России отвергала теорию разделения властей. Поэтому первые конституционные акты Советской России провозгласили **единство** государственной власти и принадлежность ее представительным органам. С тех пор и в течение последующих десятилетий Советы, как представительные органы государственной власти, признавались органами, возглавляющими всю систему государственных органов.

Конституция Российской Федерации 1993 года фактически признала, что в современных условиях развития государственности более оправданным является такое решение вопроса, когда в основу организации управления делами государства положен принцип разделения властей.

В статье 10 Конституции Российской Федерации сказано: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». А в **части 1 ст. 11** Конституции Российской Федерации установлено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

В чем же конкретно проявляется **содержание принципа** разделения властей в Российской Федерации, какие «сдержки и противовесы» закреплены в Конституции Российской Федерации?

Можно выделить следующие особенности содержания принципа разделения властей в Российской Федерации.

Во-первых, Конституция Российской Федерации предусматривает четкое **распределение функций и компетенции** между государственными органами в соответствии с требованиями разделения труда при осуществлении власти законодательной, исполнительной и судебной.

Во-вторых, Конституция Российской Федерации закрепляет характерную **самостоятельность** каждого вида государственных органов при осуществлении принадлежащих им функций:

В-третьих, Конституция Российской Федерации обеспечивает такой баланс полномочий каждой ветви государственной власти, **который исключает** возможность перенесения властных полномочий, а тем более всей полноты власти, на одного из них; ни одна из трех ветвей власти не должна вмешиваться в прерогативы другой власти;

в-четвертых, споры о компетенции в Российской Федерации должны решаться только в порядке конституционного судопроизводства, то есть Конституционным Судом Российской Федерации.

В-пятых, конституционная система Российской Федерации предусматривает **правовые способы сдерживания** каждой власти другими властями, то есть содержит взаимные «противовесы» для других властей. К таким «противовесам» следует отнести:

срочность полномочий выборных должностных лиц или государственных органов различных уровней;

несовместимость депутатского мандата с занятием должности в аппарате управления;

право вето на законопроекты (часть 3 статьи 107 и часть 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации);

право постановки вопроса о роспуске Государственной Думы (части 3 и 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации);

контроль за законодательным (представительным) органом государственной власти, осуществляемый избирателями в ходе выборов;

вотум недоверия Правительству Российской Федерации со стороны Государственной Думы (части 3 и 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации);

независимость судейского корпуса (ст. 120 Конституции Российской Федерации).

Названные «сдержки и противовесы» характерны только для системы разделения властей в Российской Федерации.

§ 5. Идеологическое многообразие в Российской Федерации

В статье 13 Конституции Российской Федерации закреплено следующее положение: «В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Что такое идеология? Принято считать, что **идеология – это система взглядов и идей**, в которых **осознаются и оцениваются** отношения людей к действительности и друг к другу, социальные проблемы и конфликты, а также содержатся цели, программы социальной действительности, направленной на закрепление или изменение данных общественных отношений.

Есть и более краткое определение понятия идеологии. В этом случае **идеология – это духовное выражение интересов классов, партий, групп людей.**

Сам термин «идеология» появился сравнительно недавно. Его предложил (ввел в обращение) французский философ и экономист **Дестюг де Траси в работе «Элементы идеологии», написанной в 1801 году** как основание науки о законах правильного мышления. В то время во Франции

к идеологам ошибочно причисляли людей, которые ничего не понимали в практических вопросах реальной политики.

Для целей изучения курса государственного права Российской Федерации при характеристике понятия идеологий мы будем исходить из того, **что идеология – это система взглядов и идей: политических, правовых, нравственных, эстетических, религиозных, философских, которые подчиняются общим закономерностям общественного сознания, обусловленного, в свою очередь, экономическими отношениями, характерными для современного российского общества.**

Подобная характеристика сущности идеологии дает основания для вывода о том, что идеология обладает **не абсолютной, а относительной** самостоятельностью. Относительная самостоятельность идеологии объясняется тем, что на развитие тех или иных взглядов и идей оказывают влияние не только факторы экономического характера (объективное свойство), но и внутренняя преемственность и связь различных идеологий, **личная роль и авторитет тех или иных идеологов**, взаимовлияние различных идеологий (субъективное свойство). Эти свойства могут быть в значительной степени удалены от их экономического обоснования.

Именно идеология призвана дать человеку чувство собственного достоинства, определить пути к достижению целей. Идеология, не подкрепленная строгой теорией достижения цели, всегда рождает мифы и всегда заводит в исторический тупик.

Как мы уже отмечали, Конституция Российской Федерации в статье 13 говорит и об идеологическом многообразии. **Что следует понимать под идеологическим многообразием?**

Провозглашенный в Конституции Российской Федерации принцип свободы идеологий **означает** многообразие воззрений, добровольность принятия той или иной системы взглядов, возможность их пропаганды, **если в данном случае не нарушаются** государственные законы. **В части 5 статьи 13 Конституций Российской Федерации** закреплено следующее положение: «...запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Идеологическое многообразие представляет собой **право отдельной личности, социальных групп, политических партий** и иных общественных объединений:

во-первых, беспрепятственно разрабатывать теории, идеи относительно экономического, политического, правового и иного устройства Российского государства, то есть право на свободу политических мнений;

во-вторых, беспрепятственно пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации, а также путем издания монографических и научно-популярных работ, оказывая таким образом влияние на политические процессы;

в-третьих, беспрепятственно вести активную деятельность по внедрению идеологии в практическую сферу: разрабатывать программные документы политических партий, готовить законопроект, иные документы, предусматривающие меры по совершенствованию, переустройству социального и политического строя, то есть право на свободу политических действий;

в-четвертых, публично защищать свои идеологические воззрения, вести активную полемику с иными идеологиями. Однако, при множественности мнений желательна авторитетная и влиятельная политическая сила, способная возглавить процессы, опираясь на единую национальную идею;

в-пятых, не следует отрекаться от духовного наследия прошлого, а опираться на него при решении своих программных целей;

в-шестых, требовать по суду или через иные органы государства устранения препятствий, связанных с реализацией права на идеологическое многообразие.

Следует помнить, что конституционный принцип, согласно которому никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, **закрепляет равноправие** идеологий в обществе. Это означает:

1) ни одна идеология не имеет и не может иметь приоритета перед другой, которая бы закреплялась государством с помощью закона или иными способами;

2) граждане Российской Федерации вправе придерживаться той или иной идеологии, принимать активное участие по проведению ее в жизнь;

3) вместе с тем, этот выбор должен быть осознанным, добровольным и самостоятельным. Государство не может навязывать гражданам каку-

лю-либо идеологию, которую они обязаны под страхом уголовного или иного наказания разделять, изучать, пропагандировать.

В связи с этим обращаем внимание на необходимость понять, что все попытки преодолеть государственную идеологию, отказаться от нее всегда терпели, и будут терпеть крах по одной причине, а именно, **идеология имманентна, то есть внутренне присуща тому обществу, в котором она сложилась**. Соответствующая идеология умрет со смертью общества, к которому она принадлежала. **А это означает, что и современное российское государство немислимо без идеологического обеспечения**. Следовательно, та строка Конституции Российской Федерации, которая запрещает России иметь государственную идеологию (часть 2 статьи 13) лишена всякого смысла. Она не выполнялась, не выполняется и никогда не будет выполняться. **В этой части Конституция Российской Федерации – фиктивна**, так как **отсутствие идеологии – это тоже идеология (!)**. История свидетельствует, что без государственной идеологии не живет ни одно государство. В этом случае можно вспомнить слова К. Маркса, который говорил, что «...мысли господствующего класса являются господствующими в обществе мыслями».

Как соотносится идеология с наукой? В данном, случае надо исходить из того, что наука **не может** подчиняться идеологии. В то же время наука – основа существования прогрессивной идеологии. Идеология может быть объектом научного анализа. Истина, установленная в ходе научных исследований, не подлежит пересмотру или деформации под воздействием идеологических представлений.

Как соотносится идеология и право? Право всегда выступает как идеологическое волевое явления, содержание которого определяется не только материальными условиями жизни общества. Наличие в обществе права означает, что государство придало юридической части идеологии, то есть правосознанию, нормативный характер. **Право** всегда связано с политической властью и потому **является производным** от соответствующих политических установок.

Является ли Конституция Российской Федерации 1993 года идеологическим документом? Конечно, да! Ибо антиидеологическое право то же самое, что деревянное железо. Любoй класс, пришедший к власти, устанавливает свою систему права в соответствии с принципами своей госу-

дарственно-правовой идеологии, направленной на защиту интересов соответствующего класса, социальной группы.

§ 6. Общественные объединения в Российской Федерации

Неотъемлемым правом человека и гражданина, провозглашенным в **статье 30** Конституции Российской Федерации, является **право на объединение**, а свобода деятельности общественных объединений гарантируется. В **части 4 статьи 13** Конституции Российской Федерации говорится о том, что общественные объединения равны перед законом.

Правовое положение общественных объединений **урегулировано** Федеральным законом «Об общественных объединениях» от **19 мая 1995 года** с последующими изменениями.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Право граждан на создание общественных объединения реализуется как непосредственно, путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения.

Целью создания общественных объединений является реализация и защита гражданских, политических, экономических, социальных, культурных прав и свобод, развитие активности и самодеятельности граждан, их участие в управлении государственными и общественными делами; удовлетворение профессиональных и любительских интересов, развитие научного, технического и художественного творчества; охрана здоровья, участие в благотворительной деятельности, а также иной деятельности, не запрещенной законом. Возможные ограничения определены в **статье 13** Конституции, о чем мы уже говорили.

Учредителями общественных объединений являются физические и юридические лица, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на которых принимаются устав общественного объединения, формируются руководящие и контрольно-ревизионные органы. Для создания общественного объединения требуется инициатива **не менее трех физических лиц.**

Федеральный закон устанавливает **два понятия для физических и юридических лиц**, включающихся в создание и деятельность обще-

ственного объединения. **Они могут иметь статус члена общественного объединения и статус участника общественного объединения.** Основное различие состоит в том, **что членство оформляется** соответствующими **индивидуальными** заявлениями (!). Для участника общественного объединения такое членство в качестве обязательного условия не требуется.

Учредителями, членами и участниками **общественных объединений** могут быть граждане, **достигшие 18 лет**, если иное не установлено рассматриваемым Федеральным законом или законами об отдельных видах общественных объединений.

Членами и участниками **молодежных** общественных объединений могут быть граждане, достигшие **14 лет**, а членами и участниками **детских** общественных объединений лица, достигшие **8 лет**.

Учитывая весьма разнообразный характер тех целей, для достижения которых могут создаваться общественные объединения, федеральный закон предусматривает следующие **организационно-правовые формы функционирования общественных объединений:**

- общественные организации;
- общественные движения;
- общественные фонды;
- общественные учреждения;
- органы общественной самодеятельности;
- **политические партии.**

Кроме того, Федеральным законом о внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 10 ноября 2003 г. к числу общественных объединений **отнесена национально-культурная автономия.**

Организационно-правовыми формами политических партий и национально-культурных автономий являются общественные организации.

Общественной **организацией** является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. **Во всех других формах лица, входящие в их состав, именуются участниками.**

Территориальная сфера деятельности российской общественных объединений

В Российской Федерации создаются и действуют:

общероссийскими общественными объединениями считаются такие, которые осуществляют свою деятельность на территории более половины субъектов Российской Федерации и имеют там свои структурные подразделения;

межрегиональными признаются общественные объединения, которые осуществляют свою деятельность на территории менее половины субъектов Российской Федерации и также имеют там свои структурные подразделения;

региональные общественные объединения действуют в пределах территории субъекта Российской Федерации, **а местные** – в пределах территории муниципального образования.

Общественные объединения имеют право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений государственных органов и органов местного самоуправления;
- проводить собрания, митинги, демонстрации и пикетирования;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- представлять и защищать свои интересы, права и законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях.

Федеральными законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных целей и конкретных видов общественных объединений. Что касается их права участвовать в выборах представительных органов, то право выдвижения кандидатов предоставлено только политическим партиям. Те общественные объединения (организации), в уставах которых закреплено их право принимать участие в выборах, могут реализовать его только с той или иной политической партией и только при выборах в законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

§ 7. Политические партии и многопартийность в Российской Федерации

Политические партии в Российской Федерации играют важнейшую роль в общественно-политической и государственной жизни, будучи одним из центральных компонентов политической системы¹.

Право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии, **закрепленное в статье 30 Конституции Российской Федерации, включает в себя: право** на добровольной основе создавать политические партии в соответствии со своими убеждениями; **право** вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии; **право** участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами; а также **право** беспрепятственно выходить из политических партий.

Правовое положение политических партий в Российской Федерации определяется Федеральным законом от 11 июля 2001 года «О политических партиях», включая изменения, внесенные Федеральным законом от 22 апреля 2009 года «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий».

В статье 3 Федерального закона дано следующее определение политической партии: «Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

Требования, которым должна отвечать политическая партия, определены в пункте 2 статьи 3 Федерального закона: это

¹ Слово «партия» латинского происхождения. Однако для его перевода отдельные авторы берут слова с разным смысловым значением. Во-первых, о партии говорят как о части какого-либо общественного класса, точнее, его наиболее активной и организованной части; во-вторых, о партии говорят как о политической организации, выражающей интересы общественного класса или его определенного слоя, объединяющей их наиболее активных представителей для достижения определенных целей.

во-первых, политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано **только одно** региональное отделение политической партии;

во-вторых, в политической партии должно состоять:

до 1 января 2010 года – не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью **не менее пятисот членов** политической партии; в остальных региональных отделениях численность каждой из них **не может составлять менее двухсот пятидесяти членов** политической партии. Поэтапное снижение минимальной численности членов политической партии должно привести к тому, чтобы **с 1 января 2012 года в политической партии состояло не менее сорока тысяч членов** политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь **региональные отделения численностью не менее четырехсот членов** политической партии; в остальных региональных отделениях численность каждой из них **не может составлять менее ста пятидесяти членов** политической партии;

в-третьих, руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения **должны находиться на территории Российской Федерации.**

Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни и доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти. В то же время **главной целью политической партии является выдвижение кандидатов в депутаты на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе.** При этом политическая партия **не может** вступать в блоки с другими политическими партиями и общественными объединениями кроме случаев, предусмотренных Федеральным Законом; она **не вправе выдвигать** кандидатами в депутаты, в том числе и в составе списка кандидатов, и на иные выборные должности в органы государственной власти и в органы местного самоуправления **граждан Рос-**

сийской Федерации, являющихся членами иных политических партий.

Требование об участии политической партий в выборах имеет весьма категорический характер. В п. 2 статьи 37 Федерального закона предусмотрено, что если политически партия не принимает участия в выборах в течение пяти лет, то такая партия подлежит ликвидации по решению ее высшего руководящего органа, то есть съезда партии, либо по решению Верховного Суда Российской Федерации. В статье 41 Федерального закона предусмотрены также иные основания ликвидации политической партии.

Членство в политической партий является добровольным и индивидуальным (ст. 23 Федерального закона). Членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными. Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии. Запрещается требовать от граждан Российской Федерации, чтобы они при представлении официальных сведений о себе указывали членство в политической партии или его отсутствие.

Политическая партия действует на основании устава. Высшим руководящим органом политической партии является съезд политической партии.

Многопартийность в Российской Федерации. Статья 13 Конституции Российской Федерации признает в Российской Федерации не только идеологическое многообразие, но и основанную на нем многопартийность.

Практикой развития демократии в современных государствах порождены, в основном, две формы партийных систем: многопартийная (с целым рядом разновидностей) и однопартийная политическая система. Особой разновидностью многопартийной системы считают двухпартийную систему в США.

Обычно о многопартийности говорят тогда, когда в той или иной стране действуют две и более политические партии. Подобное утверждение нуждается в уточнении. О многопартийной системе можно говорить только в том случае, когда в избирательной борьбе участвуют бо-

лее двух политических партий и все они имеют шансы принять участие в формировании правительства.

С провозглашением Конституцией Российской Федерации идеологического многообразия неразрывно связан и вопрос о политическом многообразии. Суть его заключается в объективной обусловленности различных позиций, различных интересов социальных групп, а следовательно, в многообразии этих интересов и форм их выражения в политической сфере при реализации стоящих перед ними целей и задач. Исходным пунктом деятельности любой политической партии является стремление к реализации своей программы и своего политического курса, пропаганда своих ценностей, своего мировоззрения, создание для своей деятельности благоприятной социально-психологической атмосферы.

ГЛАВА VII. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАНИНА И ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Человек, его права и свободы как высшая ценность

Конституция Российской Федерации (ст. 2), рассматривает человека, его права и свободы как высшую ценность. Раскрывая это конституционное положение, мы прибегаем к употреблению понятий – **человек, личность, гражданин.** Опираясь ими, необходимо помнить о том, что для каждого из них характерно свое содержание.

Понятие человек носит природо-общественный характер. Этим понятием фиксируются общие родовые признаки биологического организма, сознание, язык, труд. **Понятие личность – социальное.** Под ним понимается совокупность социальных признаков, свойственных и выражающихся в своеобразной индивидуальной форме.

Человек – это материальный носитель личности и личность выражает его общественные свойства. Человек как личность, то есть в социальном плане, существует только во взаимоотношениях с другими членами общества. В процессе становления человека личностью большое значение имеют его права и свободы, закрепленные законодательством.

Что касается понятия – гражданин, то оно является свидетельством принадлежности лица к определенному государству, политико-пра-

вовым выражением взаимоотношений человека и государства, отношением личности к государству и праву, к власти и закону, к политической деятельности.

Говоря о соотношении понятий человек и гражданин, необходимо отметить, что понятие «человек» является **родовым**, обобщающим понятием не только для граждан Российской Федерации, **но и для** иностранных граждан, лиц без гражданства, вынужденных переселенцев, беженцев. Как член гражданского общества человек равноправен со всеми другими, но как член политического, то есть государственно-организованного общества, он равноправен лишь с теми, кто, как и он, принадлежит к данному государству.

Что характерно для связи между признанием человека, его прав и свобод высшей ценностью и конкретными правами и свободами человека и гражданина, закрепленными в главе II Конституции Российской Федерации?

Во-первых, эта связь состоит в том, что если статья 2 Конституции Российской Федерации, определяющая общий принцип взаимоотношений человека и гражданина с точки зрения (с позиции) возможного нарушения прав и человека и гражданина, **имеет в виду лишь объект защиты, то статьи главы II Конституции Российской Федерации, посвященные конкретным** основным правам и свободам человека и гражданина, **сформулированы уже более субъективно** и представляют собой определенный элемент конкретизации положения человека и гражданина в обществе и государстве применительно к конкретной сфере жизни или определенной ситуации.

Во-вторых, принцип признания прав и свобод высшей ценностью должен оказывать определяющее влияние не только на содержание основных прав и свобод, **но и на всю деятельность государства**. Государство в условиях действия этого принципа не вправе в своей деятельности выходить за установленные им границы взаимоотношений с человеком. Только действуя в этих рамках в интересах человека оно приобретает те черты, которые характеризуют его в качестве конституционного государства.

В-третьих, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью касается каждого человека. Однако для реализации этого принципа важное значение имеют социальные функции каждого человека, **его ответствен-**

ность перед другими людьми, обществом в целом и государством. Только в этом случае принцип признания человека высшей ценностью может быть распространен в равной мере на всех членов общества. Человек, который не желает признавать достоинство, права и свободы других людей, никогда не сможет обеспечить собственное достоинство, свои права и свободы. Иначе говоря, личностная ценность права неотделима от его нравственной ценности;

В-четвертых, свобода личности обеспечивается четким закреплением компетенции или правового статуса государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений. **Юридическая урегулированность их деятельности** позволяет гражданам требовать защиты нарушенного права, его восстановления. Человек, его права и свободы должны защищаться государством с помощью разнообразных норм материального и процессуального права, в том числе за счет повышения эффективности реализации судебной защиты.

§2. Российская Федерация – светское государство

В наиболее общем виде – **понятие «светское государство» – отражает отношение государства к религии**. Истории известно несколько форм такого отношения. В V-I вв. до н. э. существовали теократические государства, в которых власть находилась в руках главы церкви и духовенства, а управление государством, судебная власть и другие институты государственности основывались в значительной мере на канонах и правилах соответствующих вероучений. Теократическим государством можно считать современный Ватикан, возглавляемый Папой Римским.

С древних времен существовали и другие государства, где одна религия провозглашалась господствующей, государственной. Государственные или официальные, национальные или господствующие церкви или религии существуют и в современном мире.

Сегодня характеристика стран и народов как христианских, мусульманских, буддистских и др. уже недостаточна, ибо в рамках этих религий существуют различные направления, секты, толки. Поэтому большинство стран современного мира являются поликонфессиональными, то есть их население исповедует различные верования – ФРГ, Италия, Япония и др. Однако и в этих странах наблюдается стремление одной из церквей, ис-

пользующей свое исторически сложившееся влияние на население, добиваться предпочтительного положения в стране.

Что касается Российской Федерации, то в настоящее время в нашем государстве вопросы свободы совести и религиозных объединений урегулированы **Федеральным законом от 20 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»**. Во вводной части (преамбуле) этого Федерального закона установлены, в частности, положения о том, **что признавая особую роль православия в России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, в Российской Федерации уважаются христианство, ислам, буддизм, индуизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов Российской Федерации**. Тем самым подтверждается отсутствие единой государственной религии, и в Российской Федерации признается поликонфессионализм¹.

Итак, светским государством следует считать такое государство, в котором не существует какой-либо официальной, государственной религии, ни одно из вероучений не признается обязательным или предпочтительным. В таком государстве религия или канонические установления не признаются источником права и не оказывают влияния на деятельность государственных органов, систему государственного и муниципального образования, которая тоже носит светский характер.

В чем конкретно проявляется светский характер Российского государства?

Во-первых, светский характер государства подразумевает признание ряда принципов в сфере отношений государства с религиозными объединениями граждан. Основой этих отношений является свобода совести, поскольку, согласно **части 1 статьи 14 Конституции Российской Федерации**, никакая религия в Российской Федерации **не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной**. В **статье 28 Конституции Российской Федерации под свободой совести** подразумевается **свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, сво-**

¹ По состоянию на 30 июня 2006 г. в Российской Федерации более половины зарегистрированных религиозных организаций являются православными; 18% – мусульманскими; 20% – других христианских конфессий; по 1% – буддистскими и иудейскими; а 2% – это Свидетели Иеговы, баптисты, пятидесятники, молокане, субботники. (Российская газета. – 15 июля 2006 г.)

бодно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Во-вторых, светский характер государства означает **отсутствие** определенной церковной иерархии, **стоящей над** государственной властью. Он проявляется и в гражданском характере правосудия, в государственной регистрации актов гражданского состояния, в отсутствии у государственных служащих обязанности исповедовать определенную религию, а также в гражданском статусе верующих.

В-третьих, как светское государство Российская Федерация опирается на принцип **отделения религиозных объединений от государства**. В соответствии с этим принципом в п. 2 ст. 4 Федерального закона определено, что государство не возлагает на религиозные объединения функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления; не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит Федеральному закону. **Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не может сопровождаться публичными религиозными обрядами и церемониями.**

В-четвертых, светский характер государства характеризуется также **светским характером государственной системы образования и воспитания**. Согласно статье 5 Федерального закона по просьбе родителей или лиц, их заменяющих, **с согласия детей**, обучающихся в государственных и муниципальных учреждениях, администрации указанных учреждений **по согласованию** с соответствующими органами местного самоуправления предоставляют религиозной организации возможность обучать детей религии вне рамок образовательной программы, то есть **факультативно**.

Светский характер государства не означает, что оно не взаимодействует с религиозными организациями. Государство издает законы, обеспечивающие претворение в жизнь свободы вероисповедания и устанавливает ответственность за ее нарушение. Федеральный закон закрепил регистрационный порядок создания религиозных объединений с учетом участников не менее 10 человек. Государственная регистрация осуществляется федеральным органом юстиции и органом юстиции субъекта Российской Федерации.

Среди религиозных объединений имеются и такие, которые в силу специфики религиозных учений, запрещают своим сторонникам брать в руки оружие (например, Служители Иеговы). Для таких граждан **статья 45 Конституции Российской Федерации** предусматривает возможность замены несения воинской службы выполнением альтернативных гражданских обязанностей, что подтверждено в п. 4 статьи 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», а также Федеральным законом от 25 июля 2002 года «Об альтернативной гражданской службе».

Общий надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации. Контроль за деятельностью конкретных религиозных организаций, за реализацией ими уставных целей и порядком деятельности осуществляет зарегистрировавший данную религиозную организацию орган государственной власти.

ГЛАВА VIII. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Экономическая основа конституционного строя Российской Федерации

Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит специального раздела об экономической основе государства и общества, не устанавливает какую-либо форму собственности в качестве основной, равно как и не предусматривает каких бы то ни было ограничений для других форм собственности. Действующая Конституция Российской Федерации обязывает государство обеспечивать свободу экономической деятельности и поддерживать конкуренцию, запрещая лишь монополизацию этой деятельности и недобросовестную конкуренцию, и провозглашает равенство всех форм собственности и их равную защиту.

Поэтому **экономической основой конституционного строя Российской Федерации является находящаяся в стадии становления рыночная экономика.** Гарантии ее эффективного функционирования зафик-

сированы в статье 8 Конституции Российской Федерации. К ним относятся:

- 1) **единство экономического пространства** страны, свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств;
- 2) **свобода конкуренции;**
- 3) **свобода экономической деятельности.**

Под гарантией единства экономического пространства подразумевается обеспечение государством идентичных условий для всех, не противоречащих закону форм экономической деятельности, единство правового регулирования гражданских отношений, а также форм и методов защиты нарушенных прав на всей территории Российской Федерации, единство гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства. Согласно п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации эти отрасли отнесены к предметам исключительного ведения Федерации.

Под гарантией свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств подразумевается обеспечение экономического режима при отсутствии внутренних таможенных границ, равным положением предпринимателей на всей территории Российской Федерации вне зависимости от места их регистрации или расположения.

Гарантией свободы конкуренции является, прежде всего, ее поддержка государством через осуществление им обязанности ограничивать монополизм в сферах конкурентного предпринимательства, обеспечивать контроль и регулировать деятельность производителей-монополистов в сферах естественных и иных монополий, а также формировать такое законодательство, которое бы объективно содействовало появлению новых предпринимателей во всех сферах производства и создавало им преимущества на первоначальном этапе деятельности.

К гарантиям обеспечения принципа свободы экономической деятельности можно отнести и те, которые упоминались при рассмотрении принципа единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, свободы конкуренции, а также юридическое закрепление равноправия всех форм собственности и свободы предпринимательской деятельности. Однако центральное место среди них принадлежит конституционным нормам, служащим основой всего правового регулирования отношений собственности. Конституционное регу-

лирование отношений собственности имеет свою специфику. **Конституция Российской Федерации, юридически закрепляя формы собственности, исходит из того, что экономической системе Российской Федерации присуща собственность в ее различных формах. В части 2 статьи 8 Конституции признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. В статье 9 Конституции Российской Федерации также устанавливается, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.**

Так как Конституция Российской Федерации закрепляет, в принципе, многообразие форм собственности, вопрос о том, какие именно объекты будут относиться к той или иной форме собственности, определяются ст. ст. 213, 214, 215 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Гарантированные частью 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации юридическое равенство форм собственности, равное их признание и защита предполагают одинаковую защиту всеми допустимыми средствами и способами, не противоречащими законодательству. В статье 35 Конституции установлено, что право частной собственности охраняется законом. В этом случае под охраной права частной собственности следует понимать как охрану права собственности на вещи, принадлежащие частному лицу (физическому или юридическому), как и охрану осуществляемой частными лицами хозяйственно-экономической деятельности на базе принадлежащего им имущества.

§ 2. Социальные основы конституционного строя Российской Федерации

В структуре общественной жизни обычно выделяют, как мы уже говорили, следующие основные сферы – экономическую, социальную, духовную и политическую. Основным формам общественной жизни соответствуют **определенные направления политического руководства обществом**, одним из которых является регулирование социальных процессов и отношений, целенаправленное воздействие на них государства, то есть определенная государственная политика, а точнее – **социальная политика государства.**

Что такое социальная политика? В научной литературе имеется характеристика ее в широком и узком смысле.

В широком смысле социальная политика охватывает всю совокупность отношений между классами, социальными группами и слоями, нациями и народностями, в том числе и их отношение к обществу и государству, которые направлены на преобразование или сохранение существующей социально-классовой структуры.

В узком смысле слова социальная политика выражает отношения между классами, большими и малыми социальными группами по поводу их места и роли в обществе, методов удовлетворения таких жизненно важных потребностей, как потребность в труде, в образовании, в охране здоровья, в социальном обеспечении, в создании социально-бытовых и социально-культурных условий жизнедеятельности.

Мы будем говорить о социальной политике в узком смысле.

Что такое социальное государство?

Для такого государства характерны следующие черты:

в сфере экономической жизни – превосходство «социального государства» объясняется существованием смешанной экономики, которая призвана объединять достоинства частного предпринимательства с гарантиями защиты общественных интересов;

в сфере политической жизни – для обоснования идеи превосходства социального государства выдвигается утверждение, будто государство «благоденствия» уже не несет классовой сущности, а выражает общенародные интересы;

в сфере права – в социальном государстве могут издаваться такие законы, которые соответствуют перечисленным в Основном законе правам и эти законы неукоснительно должны соблюдаться на практике.

А что понимает под «социальным государством» Конституция Российской Федерации?

Понятие «социальное государство» ново для российского законодательства. Оно впервые употреблено в Конституции Российской Федерации 1993 года и подчеркивает **обязанность государства проводить** определенную социальную политику **и нести ответственность** за достойную жизнь людей, свободное развитие каждого человека – **часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации**. Смысл такой **обязанности** государства основывается на следующем положении: **каждый человек вправе**

рассчитывать на такой уровень жизни, который позволил бы не только существовать, но и формировать и проявлять себя как личность, принимать непосредственное участие в производстве материальных благ. То есть мы говорим в данном случае о создании благоприятных правовых и организационных условий (возможностей), чтобы граждане собственными усилиями достигали материального достатка для себя и своей семьи.

Часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации определяет принцип социального государства как **политический**, предусматривая, что Российская Федерация – это государство, политика которого направлена на создание определенных условий жизнеобеспеченности его граждан. В соответствии с этим п. «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития. Пункты «е» и «ж» статьи 72 Конституции Российской Федерации указывают, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, а также координация вопросов здравоохранения, защита, включая социальное обеспечение.

В социальном государстве демократические формы власти должны строиться с учетом ее социального предназначения. Поэтому правовая система, как важнейший признак правового государства, **должна включать в себя гарантии социальных прав гражданина и человека**. Связанность всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц всех уровней нормами права предполагает закрепление в них (то есть в правовых нормах) необходимых социальных гарантий.

В части 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации закреплены основные направления социальной политики государства, которые одновременно могут считаться и наиболее значимыми **социальными гарантиями**.

К ним относятся:

- 1) государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства;
- 2) назначение пенсий инвалидам и другим нетрудоспособным лицам;
- 3) создание системы социальных служб занятости, призванных принимать действенные меры по трудоустройству лиц, не имеющих постоян-

ной работы, и выплачивать им в соответствии с действующим законодательством пособия по безработице;

- 4) выплата государственных пенсий и социальных пособий;
- 5) охрана здоровья и труда людей;
- 6) установление гарантированного минимального размера оплаты труда;

Социальная политика Российского государства **не исчерпывается** названными в ст. 7 Конституции направлениями. Перечень социальных гарантий, о которых мы говорили, **является открытым**, то есть он может быть дополнен и расширен федеральным законом, поскольку сама статья 7 Конституции Российской Федерации предусматривает, что кроме перечисленных могут быть установлены и иные гарантии социальной защиты.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое общественно-го строя, каково его содержание? Что означает основы общественно-го строя как государственно-правовой институт? Какие способы конституционного закрепления общественно-го строя?
2. Что такое и как соотносятся политическая организация, политическая система общества, политические институты?
3. Каковы содержание и основные принципы конституционного строя Российской Федерации?
4. Что означает основы конституционного строя Российской Федерации» как государственно-правовой институт, каковы его юридические свойства?
5. Какую форму правления в Российской Федерации закрепляет Конституция РФ? Соотнесите форму правления в России с формами правления других государств.
6. Сформулируйте понятие и назовите формы государственного устройства? Является ли конфедерация формой государственного устройства?
7. Что такое политический режим, каковы виды политических режимов? Каковы основные характеристики демократического политического режима в Российской Федерации?
8. Почему в Конституции РФ человек, его права и свободы определены в качестве высшей ценности?
9. Каковы свойства Российской Федерации как суверенного государства, как соотносится государственный суверенитет с национальным суверенитетом?

10. В чем сущность народовластия в Российской Федерации, каково содержание понятий «народ» и «власть»? Выявите различия в понятиях «государственная власть» и «самоуправление» (формы самоуправления).

11. Определите и постройте систему форм народовластия в Российской Федерации.

12. Что такое референдум, каковы его виды, какими правовыми актами регулируется? Какие вопросы можно и нельзя выносить на референдум в Российской Федерации? Каков порядок организации и проведения референдума?

13. Выявите особенности порядка проведения референдумов Российской Федерации, субъекта Федерации, местного референдума.

14. Каковы признаки Российской Федерации как правового государства?

15. Каковы особенности принципа разделения властей в Российской Федерации, как соотносятся теория и практика его реализации?

16. Раскройте содержание механизма «сдержек» и «противовесов».

17. Что означает «идеологическое многообразие в Российской Федерации»? Как соотносятся понятия идеологии и идеологического многообразия?

18. Какое место в политической системе Российской Федерации занимают общественные объединения? На каком уровне регулируется правовой статус общественных объединений?

19. Определите виды общественных объединений, выявите особенности их правового положения.

20. Что такое политическая партия? Назовите основные функции политических партий в условиях многопартийности? Каковы особенности статуса парламентских партий?

21. Проведите анализ процесса формирования партийной системы в Российской Федерации в период 90-х годов XX столетия до настоящего времени.

22. Определите понятие, содержание и институты гражданского общества в Российской Федерации. Что означает «гражданское общество как государственно-правовой институт»?

23. Как закрепляются элементы и принципы экономической системы Российской Федерации в Конституции?

24. Каковы функции и задачи Российской Федерации как социального государства?

25. Каковы признаки Российской Федерации как светского государства.

РАЗДЕЛ IV

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАНИНА И ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА IX. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАНИНА И ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основы правового положения (статуса) гражданина и человека в Российской Федерации – один из важнейших институтов государственного права Российской Федерации. Его нормы **являются исходными не только для остальных институтов этой отрасли права, но и для всех других отраслей права Российской Федерации**. Обеспечение, защита основных прав и свобод человека главная задача права вообще и государственного в частности. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». (ст. 2 Конституции).

Основы правового положения гражданина и человека являются одновременно и одним из **определяющих** генеральных (государствообразующих) государственно-правовых институтов отрасли российского государственного права.

§ 1. Понятие и содержание основ правового положения гражданина и человека в Российской Федерации

Регулирование положения человека в государстве и обществе осуществляется государством в формах, определяемых спецификой правовых норм и складывающихся на их основе правовых связей и отношений. Закрепляя то или иное правовое состояние человека, государство **юридически определяет** его положение как субъекта права, предоставляя ему юридически сформулированные права, свободы и обязанности, и соответствующие гарантии их осуществления. То есть, **человек не становится субъектом права сам по себе, он признается таковым законами государства**. Место и роль человека в правовой системе государства наиболее полно можно охарактеризовать через категорию **правового положения**

(правового статуса), которое позволяет раскрыть реальное (фактическое и юридическое) положение человека в обществе и государстве.

Правовое положение гражданина и человека: понятие и структура. В чем смысл этого понятия? Будучи комплексной и многоплановой, категория правового положения тесно связана с такими более широкими проблемами, как демократия, законность, правопорядок, свобода и ответственность личности, ее права и обязанности и т.д. Поэтому, в **широком смысле** под правовым положением понимается **юридически закрепленное положение человека в обществе и государстве, то есть, все то, что так или иначе юридически определяет, характеризует, гарантирует, упрочивает реальное положение человека в обществе и государстве. Другими словами, фактическое положение человека в обществе и государстве, выраженное в правовой форме, и есть правовое положение личности.** Оно устанавливается государством с помощью права и называется правовым или юридическим потому, что речь идет именно о правовых прерогативах личности, ее юридических возможностях¹.

Содержание правового положения личности определяют все те нормы и регулируемые ими отношения, которые складываются между государством и личностью в связи с их фактическим местом в социально-экономической, общественно-политической и духовно-нравственной жизни общества. Отношения эти очень разнообразны, охватывают самые различные стороны жизни общества и государства и потому **регулируются нормами не какой-либо одной, а всех отраслей права.** Из сказанного следует, что в полном объеме правовое положение гражданина и человека

¹ Используемые Конституцией и законодательством термины «личность», «человек», «гражданин» обозначают в социальном смысле, прежде всего членов общества. В плане же политическом, в соответствии с Конституцией, личность выступает в качестве российского гражданина, иностранного гражданина, лица без гражданства, беженца. Поскольку гражданин Российской Федерации – это член российского общества, постольку под правовым положением личности в общем и целом понимается прежде всего юридический статус гражданина России. Правовой статус иностранного гражданина, а также правовой статус лица без гражданства – вполне самостоятельные категории. Но коль скоро они формируются на основе правового положения российского гражданина, обоснованно говорить о правовом положении личности в целом. Для целей настоящего «Учебного пособия» мы будем употреблять каждый из названных терминов, но вкладывая в них определенное содержание: «гражданин» – это только лицо, обладающее гражданством Российской Федерации; в случае необходимости в качестве самостоятельных могут употребляться термины – «иностраный гражданин» и т.д. Во всех остальных случаях термины «человек», «личность» используются в качестве собирательных терминов.

(личности) регулируется всей совокупностью нормативных актов, действующих в государстве.

Однако **особую роль** в определении правового положения гражданина и человека играют **конституционные нормы**. Вследствие своего общерегулятивного характера они очерчивают правовое положение не в какой-либо одной области жизни, а в основных, определяющих ее областях. При этом они устанавливают лишь **наиболее существенные**, коренные отношения между государством и личностью в связи с их местом в управлении общественными и государственными делами, **оставляя** подробное регулирование таких отношений **нормам других отраслей права**. Поэтому конституционное положение следует рассматривать как **основу правового положения личности**. Это подтверждается и содержанием **статьи 64 Конституции Российской Федерации**, в которой сказано: «Положения настоящей главы (главы второй Конституции Российской Федерации – И.Б.) составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации».

Структурными элементами содержания правового положения гражданина и человека являются: гражданство; правосубъектность; конституционные права и свободы; конституционные обязанности; гарантии реализации конституционных прав, свобод и обязанностей.

Гражданство, будучи составной частью конституционного положения, представляет собой **условие или предпосылку приобретения** всех других элементов структуры правового положения гражданина и человека. Именно с помощью института гражданства государство юридически закрепляет те фактические отношения, которые складываются у него с лицами, **находящимися** под непосредственным воздействием государственной власти, в силу этого на гражданина **распространяются все** права, свободы и обязанности, установленные законодательством государства, и, соответственно, обязанности по отношению к государству. Кроме того, гражданин **приобретает** право на охрану и защиту принадлежащих ему конституционных прав и свобод как внутри страны, так и покровительство за рубежом.

Другим структурным элементом правового положения гражданина и человека, непосредственно вытекающим из гражданства, является **правосубъектность**, то есть праводеееспособность. И гражданство, и правосубъектность означают устойчивую связь между государством и личностью.

Однако **гражданство устанавливает** правовую связь между конкретным лицом **в самом общем виде**. Правосубъектность **конкретизирует** правовое состояние, закрепленное институтом гражданства. Правосубъектность, как структурный элемент правового положения, делает более определенным место лица в правовом общении и, следовательно, в его положении в обществе.

Центральное место в содержании основ правового положения личности принадлежит конституционным (основным) правам и свободам человека и гражданина. Права и свободы в правовом пространстве играют далеко не последнюю **роль**. Конституция Российской Федерации отмечает три аспекта ее проявления.

Во-первых, конституционные права и свободы выступают в качестве одного из основополагающих принципов основ конституционного строя Российской Федерации, о чем достаточно четко сказано в статье 2 Конституции: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Во-вторых, они определяют основное направление деятельности государственных органов. Так, в статье 18 Конституции Российской Федерации сказано: «Они (то есть права и свободы – И.Б.) определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

В-третьих, главное предназначение прав и свобод, закрепленных в Конституции, – это **раскрытие содержания** основ правового положения личности. По содержанию и объему основных прав можно особенно наглядно судить о правовом положении личности в обществе и государстве. Главное и основное в содержании конституционных прав и свобод – это **определенная правовой нормой возможность пользоваться конкретными социальными благами**.

Неотъемлемым структурным элементом основ правового положения гражданина и человека являются конституционные обязанности, независимо от того, включены ли они в конституцию государства полно или, напротив, весьма скупо, как это сделано в Основном законе Российской Федерации.

С юридической точки зрения **поведение обязанного связано с такой возможностью, которая в то же время призвана законодателем необходимой**.

В свою очередь, **исполнение обязанностей** может быть как **активным**, так и **пассивным**; как обязанностью **совершать** определенные действия в связи с реализацией прав, так и обязанностью **воздержаться** от действий, способных нанести ущерб правам управомоченного субъекта. В случае незаконного ущемления прав граждан государство обязано принять меры к их защите и восстановлению. На основании таких посылок можно сказать, что **конституционные права и конституционные обязанности противопоставляются как «свобода – несвобода»**.

И, наконец, реальность конституционного статуса гражданина и человека, как в целом, так и отдельных его структурных элементов обеспечивается определенными **гарантиями**, то есть принятыми на себя **государством обязанностями создавать** необходимые условия и предоставлять соответствующие средства для обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей. Гарантии связывают воедино правовое и фактическое положение гражданина и человека в обществе, образуют своего рода механизм реализации основных прав и свобод.

Таким образом, **гражданство, правосубъектность, конституционные права, свободы, обязанности и юридические гарантии** не просто находятся в неразрывной связи с правовым статусом гражданина и человека, но и **составляют** его непосредственное содержание. Только их наличие делает правовой статус функционирующим, действенным для личности.

§ 2. Особенности правового положения различных категорий граждан Российской Федерации

Содержание правового положения, с одной стороны, едино, а с другой – различно, многогранно. В нем можно выделить экономическое, социально-политическое, классовое, нравственное, волевое, индивидуализированное и др. содержание. Все это обусловлено различием между людьми в их способностях, потребностях, сферой деятельности, возрастом и целым рядом других социальных факторов. Именно это приводит к социальному неравенству, которое обязан учитывать законодатель, соблюдая конституционное требование – **«Все равны перед законом и судом» (часть 1 ст. 19 Конституции)**.

Такой подход к рассматриваемой проблеме дает основания для выделения **общего, специального и индивидуального** правового положения (статуса) граждан Российской Федерации.

Общий правовой статус человека, как гражданина, члена общества, государства это единое для всех правовое качество. Если правовой статус един для всех граждан, то отсюда закономерно раскрывать его содержание **через общие права и обязанности**, которые характеризуются тем, что **они принадлежат всем гражданам** «...независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» (**часть 2 статьи 19 Конституции**). К таким общим правам и свободам относятся – право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, право на объединение, право на отдых, право на образование и другие конституционные права и свобода. Это, как сказано в части 2 статьи 17 Конституции, **неотчуждаемые права, которые принадлежат каждому от рождения.**

Общие права и обязанности не исключают, а, наоборот, **предполагают** наличие прав и обязанностей, которые их конкретизируют, а в некоторых случаях и дополняют применительно к разным категориям граждан, объединенных в коллективы по производственному (профессиональному), возрастному, социальному и другим признакам. Эту конкретизацию общего правового статуса гражданина в особенном принято называть **специальным правовым статусом.**

Следовательно, **специальное правовое положение личности определяет** правовое положение человека, который выполняет **определенные социально-полезные функции.**

Специальный правовой статус в науке еще **иногда называют отраслевым статусом**, исходя из того, что детализация конституционного статуса осуществляется нормами других отраслей права – административного, трудового, уголовно-процессуального и др.

Помимо понятия общего (единого) и специального (отраслевого) правового статуса необходимо различать понятие **индивидуального** правового статуса гражданина Российской Федерации. **В этом единичном статусе находит свое реальное воплощение все то общее и особенное, что потенциально содержится в правовом положении личности в целом.** Так, пра-

вовое положение гражданина включает лишь то, что одинаково присуще правовому статусу всех граждан государства, оставляя за рамками те особенности, которые характерны для статуса отдельных категорий лиц, а тем более личностей, названных поименно. Индивидуальный правовой статус гражданина, то есть правовой статус **отдельного лица**, конкретной личности, выступающей в том или ином качестве, определяется общим правовым статусом, а также набором специальных правовых статусов.

Российское законодательство обеспечивает все необходимые условия для осуществления гражданами своих конституционных прав. При этом оно учитывает **естественные** (возраст, пол, состояние здоровья и др.) и **социальные** (профессия, отрасль деятельности, служба в армии и др.) характеристики в особенностях статусов отдельных граждан, первостепенное значение для фактического использования прав и исполнения обязанностей имеет значение **возраст** человека (ст.ст. 8, 14, 18, 20, 30, 36 и др. Конституции Российской Федерации); для использования некоторых конституционных прав и обязанностей имеет значение **пол гражданина; национальная принадлежность; состояние здоровья** может быть основанием для осуществления права на материальное обеспечение или освобождение от некоторых конституционных обязанностей (замена военной службы на альтернативную гражданскую службу) и др.

Особенности правового статуса вынужденных переселенцев. Еще совсем недавно такая категория не была известна отечественной государственно-правовой науке. Появление в нашей стране вынужденных переселенцев явилось результатом печальных событий, и в первую очередь, развала когда-то передового и могущественного государства, каким был Союз ССР.

Юридическую базу разрешения вопросов вынужденных переселенцев образует Конституция Российской Федерации и **принятый 19 февраля 1993 года Федеральный закон «О вынужденных переселенцах»**, который действует в настоящее время в редакции от **12 декабря 1995 г.** (с последними изменениями)

В пункте 1 статьи 1 названного Федерального закона установлено, что вынужденный переселенец – это «...**гражданин** (подчеркнуто мной – И.Б.) Российской Федерации, **покинувший место жительства вследствие** совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуть-

ся преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных компаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка».

По указанным обстоятельствам **вынужденными переселенцами признаются:**

во-первых, гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

во-вторых, гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Названный Федеральный закон также предусматривает, что вынужденным переселенцем **признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающий** на законных основаниях на территории Российской Федерации, и изменившие место жительства в пределах Российской Федерации по ранее указанным обстоятельствам.

Основная работа по разрешению проблем вынужденных переселенцев возложена на Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и соответствующие территориальные органы Федерального органа исполнительной власти, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Решение о признании лица вынужденным переселенцем принимается соответствующим территориальным органом в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства; он же направляет уведомление о результатах рассмотрению ходатайства заинтересованному лицу.

Лица, признанные вынужденными переселенцами, пользуются всеми правами гражданина Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается соответствующее удостоверение. Статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет.

Вынужденный переселенец **имеет право:** самостоятельно выбирать место жительства на территории Российской Федерации; при отсутствии такой возможности, он имеет право на получение направления для прожи-

вания в центре временного размещения вынужденных переселенцев; на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства.

К числу **обязанностей** вынужденных переселенцев относятся требования: соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральное законодательство; соблюдать установленный порядок проживания в центре временного проживания вынужденных переселенцев; проходить ежегодный переучет в установленные сроки.

В Федеральном законе также установлено, что если международным договором Российской Федерации предусмотрены иные правила, чем те, которые содержатся в федеральном законе, то применяются правила международного договора.

§ 3. Конституционные принципы правового положения личности

Как и во всякой иной области общественных отношений, общественной жизни, **принципы правового положения** гражданина и человека **представляют собой лежащие в их основе руководящие начала, ведущие идеи и установки.** Принципы правового положения личности отражают коренные отношения между государством и человеком в связи с его местом в обществе и государстве. Опираясь на сказанное, можно систему конституционных принципов правового статуса личности представить следующим образом.

1. Учредительный характер элементов основ правового статуса гражданина и человека. В своих предписаниях Конституция Российской Федерации **учреждает не только исходные** параметры содержания видов и формы выражения прав, свобод и обязанностей гражданина и человека, **но и их объем.** Все это происходит в определенных Конституцией пределах, обусловленных высшей степенью учредительности самой Конституций. Об этом четко сказано в части 1 статьи 55 Конституции Российской Федерации: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина».

2. Неотчуждаемость прав и свобод гражданина и человека. Применительно к конституционному положению личности содержание этого принципа состоит в том, что каждый человек, достигший установленного

законом возраста, при наличии других содержащихся в законе условий **должен иметь** фактические возможности пользоваться соответствующими правами, свободами и нести обязанности. **В части 2 статьи 17 Конституции** сказано, что основные права и свободы человека и гражданина неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Никто не может быть лишен, прав без законных на то оснований. Кроме того, часть 3 статьи 17 Конституции устанавливает, что осуществление прав и свобод человека не должно нарушать прав и свобод других граждан.

Для реальности анализируемого принципа важно также предписание, закрепленное **в части 3 статьи 15 Конституции**: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

3. Равноправие гражданина и человека как универсальный принцип правового положения личности. Содержание этого принципа сводится не к фактическому (социальному и др.) равенству людей между собой, а к равенству их в правовом смысле. В полном объеме этот принцип закреплен **в части 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации**: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». В то же время, в **статье 19 Конституции, установлено принципиальное равенство граждан в правах и свободах во всех областях жизни.** В основном оно может быть представлен, в следующих **формах**:

1) равноправие граждан **независимо** от социального происхождения, имущественного и должностного, положения, а также рода занятий;

2) равноправие всех граждан **независимо** от убеждений, мировоззренческих позиций, принадлежности к общественным организациям и политическим партиям;

3) **равноправие женщины и мужчины;**

4) равноправие **независимо** от национальности и языка, вероисповедания и отношения к религии;

5) **равноправие молодежи со всеми другими гражданами;**

6) **равенство перед судом и законом.**

4. Единство прав и обязанностей граждан Российской Федерации. В механизме правового регулирования статуса гражданина единство прав

и обязанностей является объективной необходимостью. Это вытекает из смысла части 2 статьи 6 Конституции о том, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории равными правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Право и обязанность – основные меры возможного и должного поведения. И та, и другая мера взаимообусловлены и не могут существовать изолированно: право без соответствующих обязанностей превращается из определенной законом точной юридической меры обладания социальным благом в благочестивое пожелание, в пустую фразу. Обязанность лица всегда предполагает чье-то право, хотя бы право требовать исполнения этой обязанности.

Право – то, что общество дает личности, а обязанность – то, что личность дает обществу.

ГЛАВА X. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и принципы гражданства Российской Федерации

Слово «гражданин» или «гражданство» имеет два основных значения. Прежде всего, оно имеет морально-политическое значение подобно слову «патриот». В этом смысле великий русский писатель Н.А. Некрасов писал: «Поэтом можешь ты не быть, но гражданином быть обязан». Здесь слово «гражданин» означает – «патриот», «верный сын своей Родины», «своего народа».

Но есть и другое, **юридическое** понятие гражданства. С юридической точки зрения гражданство выступает: как форма связи физического лица с государством. Однако **одни авторы** считают эту связь чисто **правовой**, которая выступает в виде совокупности прав и обязанностей; в виде правовой принадлежности личности к определенному государству; в виде принадлежности, проявляющейся в правовой связи; **другие подчеркивают** не только правовой, но и **политический** характер связи между человеком и государством, что находит свое проявление в распространении всей полноты власти государства на граждан, в пользовании гражданами всеми правами, свободами и обязанностями.

Иностранца от гражданина в этом случае отличает **не только** разный объем прав, свобод и обязанностей, **но и сам характер связи**, которая носит временный характер.

А что такое подданство? Термином «подданство» обозначалась принадлежность лица к монарху, а в последующем – к монархическому государству. Если в феодальном государстве содержание этого термина связывалось с неограниченными правами монарха по отношению к своим подданным, то в настоящее время это понятие равнозначно понятию «гражданство» и – опять же – сохранилось в монархическом государстве.

Развитие законодательства о гражданстве РСФСР, СССР и Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации возникло в результате победы Октябрьской революции 1917 года. В царской России, как монархическом государстве, признавался институт «подданства». Слово «гражданин» в официальном акте Советской власти впервые было введено 7 ноября 1917 года в Обращении Петроградского Военно-революционного комитета «К гражданам России». А спустя три дня, то есть 10 ноября 1917 года, ВЦИК и СНК утвердили Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». Этим Декретом упразднялись все сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные учреждения и организации, все гражданские чины, существовавшие до революции в России. Уничтожая всякие звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и пр.), титулы (княжеские, графские и пр.). **Декрет установил «...одно общее для всего населения России наименование – гражданин Российской Республики».**

Среди первых законов о гражданстве Российской Республики можно назвать Декрет ВЦИК от 1 апреля (19 марта) 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства», а также изданный в его развитие Декрет СНК РСФСР от 22 августа 1921 года «О принятии иностранцев в Российское гражданство». 15 декабря 1921 года был принят Декрет ВЦИК и СНК «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей».

Первые акты Советской власти, регулирующие гражданство, не ставили каких-либо ограничений политического или другого характера для иностранцев, желающих принять российское советское гражданство. Это находило свое проявление в том, что первые советские конституции и законодательные акты о гражданстве **предоставляли** все политические пра-

ва советских граждан **иностранцам**, проживающим на территории РСФСР **для занятий трудовой деятельностью** без эксплуатации наемного труда. За местными Советами – местными органами государственной власти – было признано право предоставлять таким лицам права советского российского гражданства.

С образованием Союза ССР для граждан всех советских республик, вошедших в состав Союза ССР, было установлено единое союзное гражданство с сохранением их права иметь свое республиканское гражданство и право приема в гражданство. Однако законодательство в области союзного гражданства и прав иностранцев составляло предметы ведения Союза ССР.

К законодательным актам Союза ССР следует отнести: Положение о союзном гражданстве от 29 октября 1924 г.; Положение о гражданстве СССР от 13 июня 1930 г.; Положение о гражданстве Союза ССР от 22 апреля 1931г. Каждый из этих актов составил важный шаг на пути формирования основ законодательства о советском гражданстве. Так, в Положении о гражданстве Союза ССР от 22 апреля 1931 года устанавливалось, что гражданин Союза ССР является гражданином той союзной республики, в пределах которой он проживает; не признавался институт лиц без гражданства, все они считались гражданами СССР; не признавалось двойное гражданство. В Законе «О гражданстве СССР» от **19 августа 1938 года впервые было установлено, что гражданами СССР являются** лица, состоявшие к 7 ноября 1917 года подданными бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства, а также лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке; впервые также вводилось понятие «лицо без гражданства».

Новый закон о гражданстве Союза ССР был принят **1 декабря 1978 года**. В своих основных позициях этот закон основывался на положениях Конституции СССР 1977 года. В нем также учитывались нормы международного права в области гражданства и прав человека. Достаточно подробно в Законе СССР регулировались вопросы возникновения и прекращения советского гражданства; все еще сохранялась возможность лишения советского гражданства.

Закон о гражданстве Союза ССР от **23 мая 1990 года** мало чем отличался от закона о гражданстве 1978 года. В нем в более развернутом виде

регулировались вопросы, относящиеся к полномочиям органов, принимавших решения по вопросам гражданства.

Первый Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» был принят Верховным Советом РСФСР 28 ноября 1991 года, который с изменениями 1993 и 1995 гг. действовал до вступления в силу 1 июля 2002 года Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», принятого 31 мая 2002 года.

Принципы гражданства Российской Федерации. Природа такого сложного государственно-правового института как гражданство в полной мере выявляется при раскрытии принципов, которые объединяют его как определенное политико-правовое явление, обеспечивают единство всех сторон гражданства.

1. Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Это означает, что в Российской Федерации нет гражданства разных сортов, не существует деления граждан на «природных» и «натурализованных».

2. Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации. Это право гражданина Российской Федерации в настоящее время подкреплено соответствующими положениями, содержащимися в Федеральном законе от 24 мая 1999 года «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с последующими и изменениями).

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменять его. Названный принцип является основополагающим новейшего российского законодательства о гражданстве, который учитывает соответствующие положения международно-правового законодательства.

4. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству. Содержание этого принципа, закрепленного в п. 5 статьи 4 Федерального закона от 31 мая 2002 года, воспроизводит положения п.1 статьи 61 Конституции Российской Федерации. Суть этого положения состоит в несвязанности российского гражданства с мерами наказания за противоправные действия.

5. Гражданство как специфическая форма выражения государственного суверенитета. В качестве основного элемента принципа государственного суверенитета применительно к гражданству выступает принцип защиты и покровительства граждан Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации, о чем сказано в статье 7 Федерального закона от 31 мая 2002 года. Часть 2 статьи 7 устанавливает, что органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений **обязаны** содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, а также защищать их права и охраняемые законом интересы.

6. Принцип двойного гражданства. Статья 6 Федерального закона от 31 мая 2002 года предусматривает возможность приобретения гражданином Российской Федерации иного гражданства, что не влечет за собой прекращения гражданства Российской Федерации. На территории Российской Федерации такое лицо рассматривается только как гражданин Российской Федерации. Эти положения Федерального закона полностью соответствуют требованиям статьи 62 Конституции Российской Федерации. **В части 2 статьи 62 Конституции** указано, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и **не освобождает** от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Двойное (множественное) гражданство **является исключением** из правила. Оно создает определенные неудобства как для человека, так и для государства, то есть страны пребывания и страны гражданства.

7. Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации. Понятно, что это положение Феде-

рального закона направлено на сокращение контингента лиц без гражданства на территории государства, на упорядочение правового положения этой категории лиц, проживающих на территории России. Для этой категории лиц устанавливается упрощенный порядок приобретения статуса граждан России. Состояние безгражданства прекращается натурализацией, усыновлением (удочерением).

§ 2. Правовое регулирование гражданства Российской Федерации

Основу правового регулирования гражданства Российской Федерации составляет **Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»**, который был принят 31 мая 2002 года и вступил в силу 1 июля 2002 года. 11 ноября 2003 года в названный Федеральный закон были внесены **существенные** изменения и дополнения.

В статье 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. также сказано, что по вопросам гражданства принимаются в соответствии с федеральным законом **другие нормативные** правовые акты. К числу таких актов в настоящее время относятся: **Указы Президента Российской Федерации**, которыми были утверждены Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и состав этой Комиссии и др.. В целях исполнения Федерального закона от 31 мая 2002 года и Указов Президента Российской Федерации приказами Министерства внутренних дел Российской Федерации были утверждены Инструкции, затрагивающие различные стороны работы органов внутренних дел по вопросам гражданства Российской Федерации.

В статье 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года «О гражданстве Российской Федерации» дано следующие определение понятия гражданства Российской Федерации: **«Гражданство Российской Федерации – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей».**

I. Признание гражданства Российской Федерации

Определяя признаки, на основании которых устанавливается принадлежность лица к государству, государство создает тем самым необходимые условия для четкого отграничения граждан своей страны от иностранцев, а

также и от лиц без гражданства. Без этого оно не может решать и другие вопросы, связанные с правовой регламентацией гражданства.

Поэтому первое, что должно делать государство, принимая новый закон о гражданстве, **решить вопрос о том**, кого оно **признает** своими гражданами. Признание гражданства в новом законе о гражданстве является, фактически, первым основанием приобретения гражданства. К сожалению, в Федеральном законе от 31 мая 2002 года **о признании не говорится**. Статья 5 этого Федерального закона говорит только о том, **кто является** гражданином Российской Федерации. Слово «являются» никак не может считаться особым государственно-правовым институтом. Это простая констатация факта и не более того.

Что представляет собой «признание», как государственно-правовой институт? Особенности содержания отношений по признанию гражданства обусловлены как характером поведения участников этих отношений, так и основанием их возникновения и прекращения. Прежде всего, в отношениях по признанию гражданства **отсутствует** специально выраженное **волеизъявление лица**, направленное на приобретение гражданства. В данном случае нет необходимости ни в подаче ходатайства о приеме в гражданство, ни о вынесении специального решения уполномоченного на то государственного органа. Гражданство лица **признается** государством в силу наличия **юридического факта**, обозначенного в законе. Факт признания лица гражданином государства в связи с принятием нового закона о гражданстве не требует подтверждения каким бы то ни было специальным документом. Лицо как было гражданином государства, так им и остается. **Статья 5** Федерального закона от 31 мая 2002 года подтверждает сказанное. В ней говорится, что **гражданами Российской Федерации являются**:

во-первых, лица, **имеющие гражданство** Российской Федерации на **день вступления в силу** настоящего Федерального закона; (напоминаю, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года вступил в силу с 1 июля 2002 года);

во-вторых, лица, **которые приобрели гражданство** Российской Федерации в соответствии с настоящим федеральным законом (то есть положения этой части статьи 5 Федерального закона относятся уже к будущему).

II. Приобретение гражданства Российской Федерации

Состоянию в гражданстве любого государства предшествует его приобретение. Российское гражданство приобретается по основаниям, указанным в **статье 12** Федерального закона от 31 мая 2002 года:

во-первых, по рождению;

во-вторых, в результате приема в гражданство Российской Федерации;

в-третьих, в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;

в-четвертых, по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

1. Наиболее распространенным основанием приобретения гражданства является основание «по рождению». Раскрывая содержание этого основания, Федеральный закон в **статье 12** определил, что **ребенок** приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, **если на день его рождения:**

оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации;

один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является гражданином иностранного государства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации. В ином случае он станет лицом без гражданства;

оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами, которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство. (Настоящее основание дано в редакции Федерального закона от 11 ноября 2003 года).

Названные положения Федерального закона о приобретении гражданства Российской Федерации «по рождению» (филиация) свидетельствуют о том, что в Российской Федерации строго **соблюдается принцип «права крови»**, что обеспечивает максимально возможное решение вопро-

са в пользу ребенка, а **принцип «права почвы» (п.4)** способствует сокращению и предотвращению случаев безгражданства детей.

Дальнейшее подтверждение принципа «права почвы» как основания приобретения гражданства Российской Федерации по рождению, содержится в п. 2 статьи 12. В ней предусмотрено, что ребенок, который находится на территории Российской Федерации и **родители которого неизвестны**, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

2. Вторым основанием приобретения гражданства Российской Федерации является *приём* в гражданство Российской Федерации.

Федеральный закон от 31 мая 2002 года предусматривает общий и упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации.

Общий порядок приобретения гражданства Российской Федерации – это порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные **статьей 13** Федерального закона о гражданстве Российской Федерации. Приобретение гражданства в общем порядке осуществляется путем направления заявления о приеме в гражданство **на имя Президента Российской Федерации**.

Участниками данного правоотношения могут быть иностранные граждане или лица без гражданства. В статье 13 Федерального закона установлено, что лицам, ходатайствующим о приеме в гражданство Российской Федерации, **должно исполниться 18 лет и они должны быть дееспособны**.

Приобретение российского гражданства в общем порядке предполагает также соблюдение следующих условий:

а) требуется пятилетний ценз оседлости, то есть непрерывное проживание в России в течение пяти лет со дня получения вида на жительство¹ и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство. При этом срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших на территорию Российской Федерации до 1 июля 2002 года (то есть до дня официального вступления в силу Федерального закона от 31 мая 2002

¹ Вид на жительство – документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию.

года – И.Б.) и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства. Проживание в Российской Федерации признается непрерывным, если лицо выезжало за рубеж не более чем на три месяца в течение года;

б) условием принятия иностранных граждан и лиц без гражданства в российское гражданство является **обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации**;

в) требованием к лицам, желающим получить российское гражданство, является наличие законного источника средств к существованию. Документом, подтверждающим **наличие законного источника средств к существованию**, могут служить: справка о доходах физического лица; трудовая книжка; пенсионное удостоверение; справка органа социальной защиты о получении пособия; либо иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности. Подробный перечень необходимых документов содержится в новой редакции п. 10 Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года;

г) условием приема в российское гражданство является **отказ от иностранного гражданства**. Исключение допускается в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации (например, когда международным договором допускается двойное гражданство лица); действующим Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (например, когда в индивидуальном порядке лицу предоставлено двойное гражданство); или если отказ от гражданства невозможен в силу независящих от лица причин;

д) условием представления гражданства Российской Федерации является **владение русским языком** в устной и письменной форме, достаточным для общения в языковой среде. Определение уровня знания русского языка установлено в том же п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации 14 ноября 2002 года¹. В частности, до-

¹ Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2008 года были внесены изменения в п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года, в соответствии с которыми знание русского языка должно быть подтверждено: «сертификатом о прохождении государственного тестирования владения русским языком, выданным образовательным учреждением (организацией) на территории Российской Федерации или за рубежом, которому (которой) Министерство образования и науки разрешено проведение государственного тестирования граждан зарубежных

164

кументом, подтверждающим знание русского языка, может быть: документ о получении образования не ниже общего основного образования; сертификат о прохождении тестирования по русскому языку и др. Мужчины, достигшие возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет, от представления такого документа освобождаются.

В части 2 статьи 13 Федерального закона предусматривается возможность **сокращения до одного года** срока проживания на территории Российской Федерации следующих категорий лиц: наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации; признание лица беженцем в установленном федеральным законом порядке.

Упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации – это порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений **по вопросам приема** в российское гражданство в отношении лиц, на которых распространяются **льготные условия**, предусмотренные **новой редакцией статьи 14** Федерального закона о гражданстве Российской Федерации. **Решения о приеме** в гражданство Российской Федерации **лиц**, указанных в статье 14 Федерального закона, **принимаются** Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами и, соответственно, Министерством иностранных дел, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, находящимися за пределами Российской Федерации, то есть без обращения с заявлениями о приеме в российское гражданство к Президенту Российской Федерации.

При оформлении гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке **не требуется** соблюдение ценза оседлости, то есть непрерывного проживания на территории России в течение 5 лет или одного года для бывших граждан СССР, РСФСР, беженцев, политэмигрантов и других лиц, **если они** (иностранные граждане и лица без гражданства):

- **имеют** хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;
- **имели** гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;

стран по русскому языку как иностранному языку. Форма сертификата и порядок его выдачи утверждается Министерством образования и науки Российской Федерации».

- **являются** гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г.;
- **родились** на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- **состоят в браке** с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;
- **являются** нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации.

Федеральным законом от 1 октября 2008 года «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» установлено также, что: «Иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие регистрацию по месту жительства на территории Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами «а», «в» и «д» части первой статьи 13 настоящего Федерального закона». (См. Соответствующие пункты на стр. стр. 21-222, (47-249) настоящего учебного пособия).

3. Третьим основанием приобретения гражданства Российской Федерации является восстановление в гражданстве Российской Федерации. В порядке восстановления российское гражданство могут получить лишь те лица, которые когда-либо имели, но по каким-либо причинам утратили его.

Для восстановления в гражданстве требуется: достижения совершеннолетия, **то есть 18 лет**; непрерывное проживание на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство **в течение трех лет**; а также соблюдение требований, предусмотренных в статье 13 Федерального закона (обязательство соблюдать Конституцию и федеральные законы, наличие законного источника средств к существованию и др.)

4. Иными основаниями приобретения гражданства Российской Федерации, на что указано в статье 11 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации от 31 мая 2002 года, могут быть:

во-первых, выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации. В этом случае лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, **имеют право на выбор гражданства (оптация)** в порядке и сроки, которые устанавливаются соответствующим международным договором Российской Федерации.

во-вторых, это особый порядок приобретения гражданства **детей** при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей, а именно: гражданство недееспособных лиц; гражданство детей при усыновлении (удочерении); гражданство детей и недееспособных лиц, над которыми установлена опека и попечительство.

5. Основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации. По сравнению с ранее действовавшим Законом о гражданстве 1991 года с изменениями и дополнениями, перечень оснований для отказа в приеме или восстановлении в гражданстве Российской Федерации существенно расширен. Он приведен в соответствие с Европейской конвенцией о гражданстве 1997 года. В частности, могут быть отклонены заявления, поданные лицами, **которые:** выступают за насильственное изменение или иными действиями создают угрозу национальной безопасности страны, то есть террористы, экстремисты и им подобные элементы; использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения; состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранных государств; не имеют законного источника средств к существованию на день подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации. Как названные, так и некоторые другие основания определены в **статье 16 Федерального закона.**

III. Прекращение гражданства Российской Федерации

Право на изменение гражданства является неотъемлемым правом каждого гражданина Российской Федерации. Согласно **статье 6 Конституции Российской Федерации** гражданин не может быть лишен права изменять свое гражданство. Европейская конвенция о гражданстве 1997 года предусматривает, что каждое государство-участник разрешает отказ от гра-

жданства при условии, что соответствующие лица не становятся в результате этого лицами без гражданства.

Статья 18 Федерального закона от 31 мая 2002 года предусматривает, что основаниями для прекращения гражданства Российской Федерации являются:

во-первых, выход из гражданства Российской Федерации;

во-вторых, иные основания, предусмотренные настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

1. Выход из гражданства Российской Федерации. Выход из гражданства – это добровольная акция, то есть осознанное действие (отказ) правоспособного и дееспособного лица. Выход из гражданства прекращает юридическую связь конкретного лица с государством, их взаимные права, обязанности и ответственность.

Выход из гражданства **может быть разрешен** лишь **по личному** ходатайству гражданина Российской Федерации. Однако выход из гражданства **не является** **волевым действием одностороннего порядка**. Другой обязательный элемент отношений, связанных с выходом из гражданства – **получение на это разрешения государства**. Согласно **п. «в» части 1 статьи 28** Федерального закона от 31 мая 2002 года, такое разрешение **может дать только Президент** Российской Федерации.

Порядок выхода из гражданства Российской Федерации установлен в статье 19 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации:

во-первых, выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории Российской Федерации, осуществляется на основании добровольного волеизъявления каждого лица **в общем порядке**, за исключением случаев, которые могут послужить основанием для отказа в выходе из гражданства Российской Федерации;

во-вторых, выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории иностранного государства, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке, за исключением ранее указанных случаев;

в-третьих, выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению

единственного родителя. В данном случае согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на прекращение гражданства Российской Федерации не просто обязательно, но оно должно быть оформлено нотариально.

Естественно, что при определенных условиях, и обстоятельствах возникает вопрос о **допустимости выхода** конкретного лица из гражданства Российской Федерации и связанного с этим выездом за пределы страны. В этих целях **статья 20** Федерального закона о гражданстве предусматривает **случаи отказа** в выходе из гражданства Российской Федерации. **Выход из гражданства** Российской Федерации **не допускается**, если гражданин Российской Федерации:

а) имеет не выполненные перед Российской Федерацией обязательства, установленные федеральным законом;

б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в силу обвинительный приговор суда;

в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

2. Иные основания выхода из гражданства Российской Федерации. К числу таких оснований следует отнести:

а) **выбор иного гражданства (оптация)** при изменении Государственной границы Российской Федерации. В **статье 21** Федерального закона о гражданстве установлено, что при территориальных преобразованиях в соответствии с международным договором Российской Федерации границы Российской Федерации **граждане Российской Федерации**, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, **вправе сохранить или изменить** свое гражданство согласно условиям данного международного договора;

б) это **изменение гражданства детей** при изменении гражданства родителей; усыновление (удочерение) ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации, гражданином иностранного государства; опека и попечительство детей или недееспособных лиц, являющихся гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами.

IV. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации

К числу таких органов относятся:

– Президент Российской Федерации;

– **Федеральный орган исполнительной власти**, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;

– **Федеральный орган исполнительной власти**, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся за пределами Российской Федерации.

К ведению Президента Российской Федерации относится решение следующих вопросов:

– **прием** в гражданство Российской Федерации **в общем порядке**;

– **восстановление** в гражданстве Российской Федерации **в общем порядке**;

– **выход** из гражданства Российской Федерации **в общем порядке**;

– **отмена** решений по вопросам гражданства Российской Федерации в случаях, когда такое решение **было принято** Президентом Российской Федерации.

Кроме названных полномочий, Президент Российской Федерации утверждает Положение о порядке рассмотрения вопросов о гражданстве Российской Федерации; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, в связи с исполнением Федерального закона о гражданстве. По вопросам гражданства Президент Российской Федерации **издает указы**.

В качестве совещательного и консультативного органа при Президенте Российской Федерации создается Комиссия по вопросам гражданства, которая призвана обеспечивать реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

К компетенции Федерального органа, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции и его территориальных органов, Федерального органа исполнительной власти, ведающих вопросами иностранных дел, дипломатических представительств и консульских учреждений относится решение практически идентичных вопросов. Их компетенция по вопросам гражданства аналогична, с тем лишь различием, что органы внутренних дел принимают решения в отношении лиц, **проживающих на территории Российской Фе-**

дерации, а органы, ведающие вопросами иностранных дел, – **за пределами Российской Федерации.**

Эти органы осуществляют следующие полномочия:

- определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации и, соответственно, проживающих за пределами Российской Федерации;
- принимают от соответствующих лиц заявления о приеме в гражданство Российской Федерации;
- проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;
- направляют Президенту Российской Федерации заявления по вопросам приема в гражданство Российской Федерации, а также заключения по данным делам;
- рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации и принимают решения по вопросам приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке;
- отменяют решения по вопросам гражданства, которые приняты, соответственно, органами внутренних дел или органами иностранных дел;
- исполняют принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих за пределами Российской Федерации.

V. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации

Вся процедура, связанная с производством по делам о гражданстве Российской Федерации, начинается с подачи заявления по вопросам гражданства, которое подается по месту жительства заявителя. **Если заявитель** проживает на территории Российской Федерации, заявление подается в территориальный орган Федерального органа исполнительной власти уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции; **если заявитель находится** за пределами Российской Федерации – в дипломатическое представительство или консульское учреждение. Заявление составляется письменно по установленной форме, а личная подпись заявителя удостоверяется уполномоченным на то должностным лицом полномочного органа. При подаче заявления взимается государственная пошлина, а за пределами Российской Федерации – консульский сбор.

Решения по вопросам гражданства Российской Федерации **в общем порядке** принимаются Президентом Российской Федерации. Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке осуществляются **в срок до одного года** со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Решения о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации лиц, проживающих на территории Российской Федерации, **в упрощенном порядке** принимаются Федеральным органом исполнительной власти и его территориальным органом или соответствующими органами иностранных дел, находящимися за пределами Российской Федерации. Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке осуществляется **в срок до шести** месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Датой приобретения гражданства Российской Федерации является: день рождения ребенка; день усыновления (удочерения) ребенка; день принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве, соответствующего решения.

Гражданство Российской Федерации **прекращается** со дня принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, соответствующего решения.

Решение полномочного органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации, об отклонении заявления по вопросам гражданства может быть обжаловано в суд в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является **паспорт гражданина** Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица. Виды основных документов, устанавливающих личность гражданина Российской Федерации, определяются **в статье 10** Федерального закона о гражданстве Российской Федерации. Конкретный перечень таких документов определен в части VI Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства от 14 ноября 2002 года. **К таким документам Положение относит:** пас-

порт гражданина Российской Федерации; дипломатический паспорт; служебный паспорт; паспорт моряка (удостоверение личности моряка); удостоверение личности военнослужащего (военный билет) с вкладышем, свидетельствующем о наличии гражданства Российской Федерации; свидетельство о рождении с вкладышем, подтверждающим наличие гражданства Российской Федерации. Наличие гражданства у детей может подтверждаться сведениями, которые содержатся в названных документах. При выезде за границу отметка о гражданстве ребенка делается в свидетельстве о рождении ребенка

ГЛАВА XI. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАНИНА И ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие прав, свобод и обязанностей и их классификация

Правовое положение личности, как мы уже об этом говорили, определяется всей совокупностью юридических прав, свобод и обязанностей. Однако решающее значение в определении правового статуса имеют основные конституционные права, свободы и обязанности. Рядом присущих им особенностей они выделяются из остальной массы прав, свобод и обязанностей и **обособляются в самостоятельный государственно-правовой институт**. Такое обособление возможно потому, что регулируемые ими общественные отношения **характеризуются определенной однородностью своего содержания**. Поэтому государственное право **как наука имеет своим предметом изучение не всех прав, свобод и обязанностей, принадлежащих человеку, а только основных** и лишь в той части, которая в большей степени, непосредственно связана с осуществлением государственной власти и самоуправления.

Конституционные права, свободы и обязанности **являются основными** потому, что они: **во-первых**, опосредуют наиболее важные, существенные и значимые отношения и связи между государством и личностью, человеком и гражданином, человеком и обществом; **во-вторых**, они выражают отношения и связи непосредственно между государством, гражданином и человеком; **в-третьих**, осуществление основных прав, свобод и обязанностей происходит в процессе взаимодействия гражданина с госу-

дарственными органами или органами местного самоуправления; **в-четвертых**, они закреплены в Конституции государства; **в-пятых**, именно они являются необходимым условием функционирования самой государственной власти и самоуправления.

Из сказанного можно вывести следующее определение понятия основных прав, свобод и обязанностей гражданина: **основные права, свободы и обязанности – это такие права, свободы и обязанности, которые закреплены Основным законом государства, являются определяющими по отношению ко всем другим, то есть отраслевым правам, свободам и обязанностям и находятся под особой защитой государства.** Таким образом, конституционные права, свободы и обязанности являются основными **не только по форме** (формальная сторона), **но**, что особенно важно, **и по содержанию** (то есть сущностная сторона). Будучи основными по содержанию, права, свободы и обязанности гражданина могут стать таковыми по форме, если они закреплены в конституции государства.

Что следует понимать под основным правом? Основное право, свобода – это установленная государством и закрепленная в его конституции **возможность**, позволяющая каждому гражданину и человеку **избирать вид и меру поведения**, пользоваться предоставленными ему благами в личных, а также в общественных интересах.

Глава вторая Конституции Российской Федерации называется «Права и свободы человека и гражданина», в ней говорится именно о правах и свободах. То есть, установленные Конституцией возможности в одних случаях традиционно именуются **правами**, а в других – **свободами**. Между этими понятиями трудно провести строгое различие, ибо одну и ту же правовую возможность можно характеризовать и как право, и как свободу. Однако **когда выбор связан с использованием конкретными социальными благами**, закон чаще всего **использует термин «право»**: право на отдых, право на жилище. Когда же речь идет о таких правовых возможностях, где **целесообразней подчеркнуть степень свободы выбора поведения**, применяется термин **«свобода»**: свобода мысли и слова, свобода совести, свобода вероисповедания и др.

А что следует понимать под основной обязанностью? Основная обязанность – это установленная государством и закрепленная в его Конституции **необходимость**, предписывающая каждому гражданину и че-

ловеку определенный **вид и меру поведения и ответственности** в случае его неисполнения.

Следует, однако, иметь в виду, что **обязанность и ответственность** — категории тесно переплетены, но не тождественны. Юридическая наука занимается, главным образом, юридической ответственностью. Поэтому **обязанность** есть конкретная, нормированная **форма выражения ответственности**. Будучи предписаниями о должном, обязанности представляют собой зафиксированный в законодательном порядке реестр требований, предъявляемых обществом к личности.

Совокупность прав, свобод и обязанностей, определяющих положение гражданина и человека в обществе и государстве, **образуют определенную систему**. Эти права, свободы и обязанности весьма разнообразны по своему содержанию. Однако единство и внутренняя согласованность этой системы основных прав, свобод и обязанностей вовсе не исключает возможности их группировки по одному или нескольким основаниям.

Необходимость научной классификации диктуется задачами более глубокого их изучения и обусловлена неоднородностью их конкретного содержания. В зарубежной и отечественной литературе были высказаны самые различные соображения по вопросу классификаций прав, свобод и обязанностей гражданина и человека.

Впервые институт основных прав, свобод и обязанностей **граждан** установила **Конституция РСФСР 1918 года**. При ее разработке большое значение имела **Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа**, принятая III Всероссийским съездом Советов **25 января 1918 года**. В Декларации, наряду с закреплением нового общественного и государственного строя России, **были провозглашены** и отдельные основные права, свободы и обязанности граждан РСФСР: **равноправие граждан независимо от пола, расы и национальной принадлежности**; Конституция предоставила **рабочим и крестьянам право на образование, на объединение в союзы, свободу слова, печати, собраний, митингов и др.**, подчеркнув тем самым свой **классовый** характер.

В связи с тем, что в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. значительно изменилось **не только количество** статей, посвященных правам, свободам и обязанностям, но **изменилось и качественное их содержание**, все это уже позволило говорить об определен-

ной системе основных прав, свобод и обязанностей и о возможности и важности их классификации.

В советской государственно-правовой литературе наиболее удачной и наиболее распространенной признавалась классификация конституционных прав и свобод на социально-экономические, политические и личные. Критерием такого деления является **однородность материального содержания**.

Современная наука государственного права Российской Федерации восприняла подобную классификацию и ее основание. **В Конституции Российской Федерации 1993 года** разделение на группы не проводится, но в ее тексте заметна сгруппированность по указанным основаниям, хотя и с изменением очередности расположения отдельных групп основных прав и свобод: **личные права и свободы, политические права и свободы, экономические, социальные права и права в области культуры**, что соответствует новой концепции прав **человека и гражданина**, основным принципам и нормам международного права.

Говоря о соотношении между **правами человека и правами гражданина**, следует иметь в виду, что их количество и виды значительно различаются и порой зависят от **субъективного** выбора составителей той или иной конституции. Во многих конституциях, в том числе и в Конституции Российской Федерации, различие между правами человека и правами гражданина проводится в самих формулировках соответствующих статей. Для обозначения субъекта прав человека обычно употребляются формулы: «все», «каждый», «каждый человек», «никто», «ни один человек», – или безличные формулировки: «признается право», «гарантируется свобода» и т.д. Применительно к правам гражданина в статьях конституций прямо указывается: «гражданин имеет право», «гражданин может и т.д.

Руководствуясь этими положениями, можно выделить следующие группы конституционных прав и свобод в такой последовательности:

личные права и свободы гражданина и человека;
политические права граждан Российской Федерации;
экономические, социальные права и свободы и права и свободы в области культурной жизни гражданина и человека.

Несмотря на отмеченные и возможные иные подходы к классификации конституционных прав и свобод, следует помнить, что так или иначе

каждая из названных сфер и областей охватывает особенности положения личности в отдельных ситуациях ее жизни и деятельности, и только в органическом единстве трех этих областей можно получить надлежащую картину юридического статуса гражданина и человека в Российской Федерации.

Вместе с тем, нормы Конституции Российской Федерации, посвященные основным правам и свободам гражданина и человека, нельзя рассматривать вне связи с принципами признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, **нельзя вносить в них изменения или дополнения**, противоречащие этому принципу.

§ 2. Личные права и свободы гражданина и человека

Под личными правами и свободами понимается свобода человека принимать решения независимо от государства. Личная свобода является такой сферой деятельности, где человек выступает как индивидуальность, участник личных отношений.

В обществе, в государстве сфера личной свободы, как и все другие области жизнедеятельности человека, являются тем полем деятельности, где личность руководствуется не только нормами права, но и принципами морали. **Государство вправе** вмешиваться в область личной жизни, быта, моральных отношений **в тех случаях**, когда его граждане нарушают требования правовых норм. Поэтому общественные отношения, в которых находит свое проявление личная свобода, будучи урегулированными нормами права, приобретают характер юридических, то есть обязательными, участниками которых наделяются соответствующими правами и обязанностями.

Впервые в наиболее развернутом виде личные права и свободы были закреплены **в Конституции СССР 1936 г. и в Конституции РСФСР 1937 года**. К числу таких прав и свобод относились: неприкосновенность жилища, неприкосновенность личности, свобода совести.

Дальнейшее развитие института личных прав и свобод связано с Конституцией СССР 1977 года и Конституцией РСФСР 1978 года, с Декларацией прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года, в которой были учтены основные положения Всеобщей Декларации прав человека и других общепризнанных международных правовых актов.

Все это свидетельствует о том, что круг личных прав и свобод, подлежащих включению в Конституцию государства, был определен не сразу. В современном виде он **представлен статьями 20 – 28 действующей Конституции Российской Федерации 1993 года.**

В пределах группы личных прав и свобод конституционные права и свободы могут быть **классифицированы** следующим образом:

1. **право на жизнь** (статья 20 Конституции Российской Федерации);

2. **личные права и свободы, которые призваны обеспечить личную безопасность и свободу от вторжения в интимный мир человека, его жизненный уклад, в характер его общения с другими людьми.** К этой подгруппе конституционных прав и свобод относят:

- неприкосновенность личности (ст. 22 Конституции);
- неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции); сбор, хранение, использование и распространение сведений **о частной жизни** лица без его согласия не допускается (часть 1 статьи 24 Конституции);

- неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции)

3. **личные права, связанные с защитой чести и достоинства гражданина и человека:**

- никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам (ст. 21 Конституция);

- каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность, пользоваться родным языком, свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26 Конституции);

- каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, свободно выезжать за пределы Российской Федерации (ст. 27 Конституции);

4. **свобода совести** (ст. 28 Конституции).

К числу **значимых особенностей** личных конституционных прав и свобод **следует отнести** то, что:

- нормы Конституции регулируют **наиболее важные** для личности отношения, которые выражают возможность беспрепятственного выбора различных вариантов поведения в сфере индивидуальной свободы;
- нормы Основного закона **гарантируют** индивидуальную свободу, то есть **возможность выбора** различных вариантов поведения личности в сфере нравственных отношений, быта, личной жизни, если это поведение не противоречит нормам права и морали;
- индивидуализируя личность, они **способствуют наилучшему проявлению** духовных интересов, способностей, склонностей и индивидуальных особенностей в сфере личной жизни;

§ 3. Политические права и свободы граждан Российской Федерации

По смыслу Конституции Российской Федерации личность – член общества, который выступает в данном случае субъектом государственно-правовых отношений в качестве именно **гражданина** Российской Федерации, то есть, те права и свободы, которые закреплены в **статьях 29 – 33** Конституции Российской Федерации, **принадлежат только ее гражданам**.

Политические права граждан, закрепленные в Конституции Российской Федерации, представляют собой **юридическую форму политической свободы**, которая обеспечивает за всеми гражданами право свободно собираться, обсуждать свои вопросы, влиять на государственные дела, объединяться в общественные организации, реализовать свободу слова, печати, уличных шествий и демонстраций, избирательное право и др.

Как и конституционное признание личных прав и свобод, признание политических прав и свобод также **имеет свою историю**. Политическая борьба, которую вел новый класс – буржуазия – против феодального строя, велась не только против экономического, но и против политического бесправия. В результате этой борьбы появились те права, **которые стали «правами гражданина»**, и рассматривались они уже как права политические, происходящие из «договора» с государством, и были отнесены к правам, **созданным государством**. Цель этих прав в том, чтобы обеспечить гражданам возможность участия в государственно-политической жизни. Эти права являются производными и сопутствующими элементами той или иной фор-

мы государства, от характера которого зависит степень осуществления и гарантии реализации тех или иных из этих гражданских прав.

В России такие политические свободы, как свобода слова, собраний и союзов были провозглашены Высочайшим Манифестом от 17 октября 1905 года. Дальнейшее развитие эти права получили уже в Конституции РСФСР 1918 года, в которой были закреплены **за трудящимися**: свобода собраний, митингов, шествий и т.д. **с предоставлением** в распоряжение рабочих и крестьян пригодных для устройства народных собраний помещений с обстановкой, освещением и отоплением; свобода союзов. Все политические права российских граждан **предоставлялись** и иностранным гражданам, которые проживали на территории Российской республики для трудовых занятий и не пользовались наемным трудом.

Активное и пассивное избирательное право **предоставлялось гражданам** Российского государства обоего пола с 18-тилетнего возраста. Соответствующие ограничения избирательного права свидетельствовали о том, что политические права как прежде, так и в Российской Республике **носили классовый характер. Это постоянное (!) свойство политических прав и свобод.**

Все последующие Конституции СССР и РСФСР практически сохранили перечень основных политических прав и свобод, внося в них отдельные уточнения как теоретического, так и организационного характера.

Действующая Конституция Российской Федерации к этой группе основных прав и свобод отнесла:

- **свободу мысли и слова**, свободу массовой информации (ст. 29 Конституции);
- **право на объединение**, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30 Конституции);
- **право собираться мирно**, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31 Конституции);
- **право участвовать в управлении** делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранными, участвовать в референдуме; право иметь равный доступ к государственной службе, а также участвовать в отправлении правосудия (ст. 32 Конституции);

– **право обращаться лично**, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции).

Пользование политическими правами налагает на граждан **особую ответственность: их действия не могут быть направлены** на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной ненависти и вражды. **Запрещается пропаганда** социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. **Никто не может быть принужден** к выражению своих мнения и убеждений или отказу от них.

Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

Государство, со своей стороны, **создает все условия** для того, чтобы российские граждане могли надлежащим образом реализовать принадлежащее им то или иное конституционное политическое право, ту или иную политическую свободу. С этой целью практически по всем конституционным позициям относительно политических прав и свобод приняты соответствующие федеральные конституционные законы или федеральные законы. В их числе:

– свобода мысли, слова и массовой информации (обеспечивается Федеральным законом от **20 февраля 1995 года «Об информации, информатизации и защите информации»**; Федеральным законом **«О средствах массовой информации»** в редакции Федерального закона от 27 декабря 1995 г.);

– право на объединение урегулировано Федеральным законом **«Об общественных объединениях»** от 19 мая 1995 г. в редакции Федерального закона от 2 июля 1998 года; Федеральным законом **«О политических партиях»** от 11 июля 2001 года;

– право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования урегулировано Федеральным законом от 19 июня 2004 г. **«О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»**;

– право на участие в управлении делами государства (определено Федеральным законом от 27 июля 2004 г. **«О государственной гражданской службе Российской Федерации»**, а также соответствующими законами субъектов Российской Федерации о порядке прохождения муниципальной службы);

– право избирать и быть избранным (урегулировано Федеральным законом «**Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**» от 12 июня 2002 года, а также федеральными законами о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации);

– право на участие в референдуме (урегулировано Федеральным конституционным законом «**О референдуме Российской Федерации**» от 28 июня 2004 г.);

– право на обращение (урегулировано Федеральным законом от 2 мая 2006 г. «**О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации**»).

Следовательно, широкий круг конституционных политических прав и свобод, их надлежащее гарантирование государством создают все условия для вовлечения широких народных масс в политическую жизнь государства, в осознанные политические действия и акции. Их политические действия в этих случаях носят подлинно общественный характер и только потом – узкоклассовый или групповой интерес.

§ 4. Экономические, социальные права и права в области культуры

Главной характерной чертой социальных, экономических прав и прав в области культуры, предусмотренных **ст.34 – 44 Конституции Российской Федерации**, является то, что они выражают природу экономического строя государства на современном этапе его развития. (Далее социально-экономические права и свободы – И.Б.).

Поэтому особенностью социально-экономических прав и свобод гражданина и человека является **прямая зависимость** их от экономического развития страны. Социально-экономические права и свободы затрагивают такие области жизнедеятельности гражданина и человека, которые охватывают свободу человеческой деятельности в сфере производства, труда, обмена, распределения и потребления товаров и услуг.

В политической истории категория социально-экономических прав была открыта **К. Марксом и Ф. Энгельсом**, а практически они стали

осуществляться в социалистическом государстве – первоначально в РСФСР с 1918 года, а затем и в СССР.

Первым официальным документом, в котором уже были указаны отдельные экономические и социальные права граждан, явилась Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 25 января 1918 года, а затем и Конституция РСФСР 1918 года. В этих документах **было установлено**, что частная собственность на землю отменяется; леса, воды и недра общегосударственного значения объявляются национальным достоянием; за трудящимися обеспечивается доступ к знаниям; труд объявляется обязанностью всех граждан.

Развернутая характеристика социально-экономических прав и свобод была определена в Конституции СССР 1936 года. Содержавшиеся в ней положения о социально-экономических правах **стали образцом (!)** для Конституций Италии и Японии 1947 года, а затем и для Всеобщей Деклараций прав человека от 10 декабря 1948 года. Дальнейшее расширение круга социально-экономических прав и свобод и значительного уточнения их содержания связано с **Конституцией СССР 1977 года и Конституцией РСФСР 1978 года.**

Те права, которые составляют группу экономических, социальных прав и прав в области культуры, в Конституции Российской Федерации 1993 года представлены довольно широко. Для удобства их рассмотрения, а затем и изучения студентами, **целесообразно классифицировать** их следующим образом:

- 1) права и свободы в сфере экономической жизни и деятельности гражданина и человека;
- 2) права и свободы в социальной области жизнедеятельности гражданина и человека;
- 3) права и свободы в сфере науки и культуры гражданина и человека.

К группе прав и свобод в экономической сфере жизни и деятельности гражданина и человека относятся:

- право частной собственности (ст. 35 Конституции);
- право на предпринимательскую и иную, не запрещенную законом экономическую деятельность (ст. 34 Конституции)
- право на землю (ст. 36 Конституции);
- право на жилище (статья 40 часть 1 Конституции).

К группе основных прав и свобод в социальной сфере жизнедеятельности гражданина и человека следует отнести:

- право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (часть 1 статьи 37 Конституции);
- право на защиту от безработицы (часть 3 статьи 37 Конституции);
- право на отдых (часть 5 статьи 37 Конституции);
- право на социальное обеспечение (статья 39 Конституции);
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.41 Конституции);
- право на благоприятную окружающую среду (ст.42 Конституции).

К группе основных прав и свобод в области науки и культуры относятся:

- право на образование (ст. 43 Конституции);
- свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества и преподавания (часть 1 статьи 44 Конституции);
- право на участие в культурной жизни (часть 2 статьи 44 Конституция).

§ 5. Основные обязанности гражданина и человека в Российской Федерации

Юридические обязанности личности, так же как и ее права, являются необходимым средством, при помощи которого осуществляется правовое воздействие на общественные отношения. В свою очередь, прочность и стабильность положения личности в обществе, государстве, правовой системе достигается не только с помощью провозглашения и гарантирования соответствующих конституционных прав и свобод, но и посредством **установления четких юридических обязанностей гражданина и человека перед обществом и государством, другими людьми**. Без этого правовое состояние каждого человека было бы юридически необеспеченным и непрочным. Правопорядок всегда предполагает наличие определенных взаимных обязанностей субъекта.

Обязанности способствуют развитию социально-правовой активности личности, выработке у нее общественно-полезных качеств и привычек, представляют собой специфический **способ поведения** людей и коллекти-

вов. Они определяют основные направления общественно полезной и необходимой деятельности, конкретные виды и **меру должного поведения, служат юридическим выражением государственной необходимости.**

Юридические обязанности выполняют в правовой системе общества важные функции и социальную роль. Поэтому **в содержании юридической обязанности** можно выделить следующие элементы, которые надо рассматривать как:

- а) **меру должного поведения** при совершении определенных действий;
- б) **необходимость воздержаться** от совершения определенных действий;
- в) **необходимость требовать** совершения либо несомнения тех или иных действий от других лиц;
- г) **необходимость нести ответственность (!)** за неисполнение предписанных действий.

Именно подобное содержание юридической обязанности делает ее важным средством формирования правового положения гражданина и человека. Это также один из факторов укрепления законности, правопорядка и дисциплины, организованности в обществе и государстве и одна из важнейших гарантий осуществления конституционных прав и свобод гражданином и человеком.

Действующая Конституция Российской Федерации закрепляет такие обязанности, которые **носят всеобщий характер и не зависят от конкретного положения в обществе того или иного лица.** Обязанности различны по своей природе. Одни из них вытекают **из принадлежности к государству**, то есть основные обязанности гражданина; другие, как и основные права, **могут принадлежать иностранным гражданам и лицам без гражданства**, которые обязаны их соблюдать.

Важнейшей обязанностью **гражданина и человека** является требование соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы. Эта обязанность в отношении граждан зафиксирована **в статье 15 Конституции Российской Федерации.** Что касается иностранных граждан, то согласно **части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации**, иностранные граждане и лица без гражданства **пользуются** в Российской Федерации правами и **несут** обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

К числу обязанностей гражданина и человека в Российской Федерации следует отнести:

- **уважение прав и свобод** других лиц (часть 3 статьи 17 Конституции);
- **обязанность платить** законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции);
- **обязанность сохранять** природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции);
- **каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия**, беречь памятники истории и культуре (часть 3 статьи 44 Конституции).

Конституционные обязанности **гражданина** Российской Федерации вытекают из смысла части 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации, в которой указано, что каждый гражданин Российской Федерации на ее территории обладает правами и **несет равные обязанности**, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

К числу обязанностей, которые принадлежат только гражданину Российской Федерации, относятся:

- **защита Отечества**, которая является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (часть 1 статьи 59 Конституции). Вместе с тем, в части 3 этой же статьи 59 предусмотрена возможность замены ее на альтернативную гражданскую службу, в случаях, установленных федеральным законом. Такой Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» принят 25 июля 2002 года;
- **забота о детях**, их воспитание – равное право и обязанность родителей (часть 2 статьи 38 Конституции);
- **заботу о нетрудоспособных родителях** со стороны трудоспособных детей, достигших 18 лет (часть 3 статьи 3 Конституции);
- **обязательность основного общего образования**. Родители или лица, их замещающие, обеспечивают получением детьми основного общего образования (часть 4 статьи 43 Конституции).

Таким образом, основные обязанности – это конституционно закрепленные и охраняемые правовой ответственностью **требования**, которые определяют гражданину и человеку видимому должного поведения, связанные с необходимостью их участия в обеспечении интересов общества, го-

сударства, других лиц. Следовательно, в наиболее общем виде существо **юридической обязанности** заключается в требовании **необходимого, нужного, должного, полезного, целесообразного (с точки зрения государственной власти или/и закона) поведения субъекта**. Это поведение обязательно, непрекращаемо **обеспечивается на случай «непослушания»** мерами государственного принуждения (административно-правовыми, уголовно-правовыми, реже – государственно-правовыми). **В этом отличие конституционной обязанности от нравственных требований.**

Принудительный момент в юридических обязанностях наглядно отличает их от прав и свобод, осуществлять которые нельзя «заставить» вопреки воле их носителей. Это свойство лишь обязанностей, без которых невозможно обеспечить нормальное функционирование общества и государства. К тому же это особо значимо для основных обязанностей, так как Конституция закрепляет только наиболее существенные.

§ 6. Реализация конституционных прав, свобод и обязанностей гражданина и человека в Российской Федерации

Специфика юридической природы конституционных прав, свобод и обязанностей как элемента правового статуса **обуславливается и особым порядком их исполнения и обеспечения.**

В статье 18 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что права и свободы гражданина и человека являются **непосредственно действующими**. Однако основные права и свободы проявляют себя в качестве важнейшей формы выражения свободы личности **только в процессе их реализации. Способы их реализации различны.**

Первым таким способом является реализация в рамках самого конституционного статуса, то есть без дополнительной их конкретизации и, более того, их реализация **не связана** с личным трудовым вкладом человека. Например, пользование достижениями культуры, доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции) и др.

Второй способ – реализация основных прав, свобод и обязанностей путем конкретизации, когда объектами соответствующих прав являются такие блага, практическое **использование которых ставится в прямую зависимость от тех или иных условий и обстоятельств**, имею-

щих юридическое значение – достижение определенного возраста, личный трудовой вклад, состояние здоровья и др. Так, например, конституционное право на материальное обеспечение может быть реализовано лишь в строго установленных самой Конституцией случаях: возраст, болезнь, инвалидность, потеря кормильца, воспитание детей и в иных случаях, установленных законом.

Завершает данный способ реализации «доведение» конституционного статуса до конкретной жизненной ситуации, то есть до необходимости оформить требуемые документы. А это означает, что **реализация** конкретного конституционного права **обеспечивается** нормами того или иного отраслевого законодательства, призванного создать простые, удобные и эффективные процедурно-правовые правила реализации конституционных прав, свобод и обязанностей, их защиты в административном и судебном порядке.

Третий способ реализации конституционных прав, свобод и обязанностей обычно относят к гарантиям их осуществления.

Под гарантиями основных прав, свобод и обязанностей следует понимать **те условия и средства**, которые обеспечивают их фактическую реализацию и охрану для каждого гражданина и человека. Иначе говоря, гарантии – это меры, обеспечивающие возможность реализации физическим лицом принадлежащих ему прав, свобод и обязанностей.

Правовые гарантии занимают особое место в ряду гарантий конституционных прав, свобод и обязанностей, что прямо подчеркивается **в части 1 статьи 45 Конституции Российской Федерации**: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется».

Юридические (правые) гарантии – это закрепленные в законодательстве средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию и охрану прав и свобод гражданина и человека. **К числу юридических гарантий следует отнести:**

во-первых, законодательство и другие нормативные правовые акты государственных органов, органов местного самоуправления, в которых устанавливаются условия и средства осуществления конкретных основных прав, свобод и обязанностей;

во-вторых, применение правовых норм в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, отдельных общественных объединений (например, профсоюзов), самих граждан.

Юридические гарантии конституционных прав, свобод и обязанностей закреплены в Конституции Российской Федерации. К их числу Конституция Российской Федерации относит:

право защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не запрещенными законом (часть 2 статьи 45 Конституции);

право на судебную защиту своих прав и свобод (часть 1 статьи 46 Конституции);

право на юридическую помощь (ст. 48 Конституции);

право гражданина на справедливое и гуманное судопроизводство (статьях 49, 50, части 1 статьи 51, части 1 статьи 54 и части 3 статьи 15 Конституции);

право на возмещение вреда (ст. 53 Конституции);

право на обращение в международные органы по защите прав человека и гражданина (часть 3 статьи 46 Конституции), то есть в такие органы, как Европейская комиссия по правам человека, Европейский суд по правам человека и др.

Уполномоченный по правам человека. Учреждение данного органа предусмотрено **пунктом «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации.**

С конца XIX века в Скандинавии, а затем и в других странах, была введена должность народного представителя или, как его называют сейчас, «омбудсмена». Эта служба призвана защищать права человека прежде всего перед государством в лице его конкретного чиновника или целого ведомства. Должность «омбудсмена» не конкурирует ни с судом, ни с прокуратурой. Основной принцип этого института – **поиск мирных решений** в спорах между гражданином и государством, постепенная выработка доверительных отношений между ними и, соответственно, повышение авторитета власти, созданной для гарантий прав человека.

В Российской Федерации правовое положение Уполномоченного по правам человека определено **Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека».**

В статье 1 Федерального конституционного закона сказано, что должность Уполномоченного по правам человека **учреждается в целях обеспе-**

чения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, **не моложе 35 лет**, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Предложения о кандидатуре на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе. Уполномоченный **назначается на должность и освобождается от должности** Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. При вступлении в должность Уполномоченный приносит присягу на заседания Государственной Думы непосредственно после назначения Уполномоченного на должность. Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения присяги.

Уполномоченный назначается на должность **сроком на пять лет**, считая с момента принесения присяги. **Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем два срока подряд.**

Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Уполномоченный **не праве** заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

Уполномоченный обладает **неприкосновенностью** в течении всего срока его полномочий.

Основным направлением деятельности Уполномоченного является рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных

ных служащих. При проведении проверок **он вправе** запрашивать все сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать соответствующие объяснения; проводить самостоятельные проверки деятельности государственных органов; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обращаться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями государственных органов; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в силу решения, приговора суда. Эти и другие полномочия Уполномоченного закреплены ст.ст. 23, 29 и др. Федерального конституционного закона.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, **обязаны** в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

В случае грубого или массового нарушения предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, **Уполномоченный вправе:**

во-первых, выступать с докладом на очередном заседании Государственной Думы;

во-вторых, обратиться в Государственную Думу с предложением о создании **парламентской комиссии** по расследованию фактов и обстоятельств, которые послужили основанием для проведения парламентского расследования;

в-третьих, обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении **парламентских слушаний** по фактам нарушений прав и свобод граждан.

При этом Уполномоченный **вправе принимать участие** в работе парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послужившим основанием для проведения парламентского расследования, а также и в проводимых парламентских слушаниях.

Вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме, влечет наложение

административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей (статья 17.2 Кодекса об административных правонарушениях).

Ежегодные доклады Уполномоченного по итогам своей деятельности подлежат обязательному официальному опубликованию.

§ 7. Ограничение прав и свобод гражданина и человека в Российской Федерации

В части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации установлено: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». В то же время, **в части 3 статьи 55 Конституции** предусмотрено: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹.

В соответствии с этим, **в части 1 статьи 56 Конституции** предусмотрено: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия».

В настоящее время в Российской Федерации действует **Федеральный конституционный закон от 30 мая 2002 года «О чрезвычайном положении»**.

Согласно **ст. 1** Федерального конституционного закона, чрезвычайное положение означает **вводимый** в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях **особый правовой режим** деятельности государственных органов, других органов, организаций, их должностных лиц, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой ис-

¹ Ограничение прав и свобод человека и гражданина в международном праве имеют название – генеральные клаузулы.

ключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон предусматривает **два обстоятельства введения чрезвычайного положения:**

во-первых, попытка насильственного свержения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты и другие действия, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности государственных и муниципальных органов;

во-вторых, наличие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии, эпизоотии, стихийные и иные бедствия, повлекшие человеческие жертвы (катастрофы, стихийные бедствия), повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение **вводится указом Президента Российской Федерации** с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток.

На период действия чрезвычайного положения Федеральный конституционный закон предусматривает право Президента Российской Федерации на введение следующих мер и временных ограничений:

- полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

- установление ограничений на свободу передвижений по территории, на которой введено чрезвычайное положение;

- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций; запрещение забастовок;
- приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений;
- ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; и другие ограничения, предусмотренные ст.ст.11 – 13 Федерального конституционного закона.

В то же время, в части 3 статьи 56 Конституции установлено, что **не подлежат ограничению** такие права и свободы, как право на жизнь, право на обеспечение достоинства личности; право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну и некоторые другие права и свободы гражданина и человека.

Федеральным законом от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму» предусмотрена возможность введения **правового режима контртеррористической операции**, который предусматривает возможность **ограничения** на определенное время **отдельных** прав и свобод человека и гражданина.

Решение **о проведении** контртеррористической операции и о ее прекращении **принимает** руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности. При этом территория (объекты), в пределах которых (на которых) такой режим вводится, и перечень применяемых мер и временных ограничений, а так же решение об отмене правового режима контртеррористической операции **должны быть незамедлительно обнародованы.**

На территориях (объектах), в пределах которой (на которых) вводится правовой режим контртеррористической операции, **на период проведения** контртеррористической операции допускается **применение следующих мер и временных ограничений:** проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность; удаление физических лиц с отдельных участков местности; усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта и др.

Федеральным конституционным законом и названным федеральным законом предусматривается также ответственность сотрудников органов

194

внутренних дел и военнослужащих за нарушение гарантий прав и свобод граждан, допущенных ими в период действия чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции.

ГЛАВА XII. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Правовое регулирование и основные принципы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации

Кто считается «иностранцем» в Российской Федерации?

В обыденной речи иностранцем называют человека из другой страны. В принципе это верно, но еще не раскрывает юридического содержания и значения данного понятия. В российском законодательстве встречается ряд терминов, которые используются для характеристики лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации: «иностранный гражданин», «лицо без гражданства» и – гораздо реже в отраслевом законодательстве: «иностранец», «иностранцы». Как эти понятия соотносятся между собой?

Каждая из названных категорий **законно** находящихся в пределах России категорий лиц¹ имеет свой юридический статус, который, в определенной степени, схож с основами правового статуса российских граждан, но отличается от него некоторыми особенностями.

В главе II Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» говорится именно о правах и свободах человека и гражданина. Мы уже говорили, что в категорию «человек» наряду с гражданами Российской Федерации включаются и иностранные граждане. При этом говорится о двух категориях лиц: а) иностранных граждан и б) лицах без гражданства, **а в части 1 статьи 63 Конституции** о лицах, получивших в Российской Федерации политическое убежище, которое могут получить обе названные категории иностранцев.

В части 2 статьи 2 Федерального закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает, что понятие «иностранный гражданин» включает в себя и понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

¹ Законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Кто считается в Российской Федерации иностранным гражданином, а кто – лицом без гражданства?

В части 1 статьи 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» сказано: **«иностранный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства»¹**. К таким доказательствам относятся национальные паспорта или заменяющие их документы.

«Лицо без гражданства, – сказано в той же части 1 статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г., **– физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства».**

Правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации. Действующими в настоящее время в Российской Федерации являются, прежде всего, **федеральные законы:**

от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации в въезда в Российскую Федерацию»;

от 25 июля 2002 года « О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

от 18 июля 2006 года «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»

Принятие названных федеральных законов привело к необходимости принятия целого ряда других нормативных правовых актов, призванных обеспечить проведение в жизнь основных положений соответствующих федеральных законов. К таким нормативным правовым актам **следует отнести:**

Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 2008 года «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике или Эстонской Республике»;

постановления Правительства Российской Федерации, которыми утверждены:

¹ Исходя из смысла Федерального закона от 25 июля 2002 г. под категорию иностранных граждан в Российской Федерации подпадают и лица, обладающие подданством иностранного государства. Термин «подданство» сохранился до сих пор в некоторых странах с монархической формой правления, однако по содержанию он равнозначен в настоящее время термину «гражданство».

1 ноября 2002 года **Положение** от выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание;

1 ноября 2002 года **Положение** о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство

11 ноября 2002 года **Положение** о миграционной карте; и др.

Основные принципы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. В международных договорах и законодательной практике современных государств предусматриваются в том или ином сочетании самые различные правовые режимы пребывания иностранцев в стране их пребывания. В СССР ведущее значение имели **национальный режим и режим наибольшего благоприятствования**, сочетающиеся нередко с принципом взаимности. Иногда применялся и специальный (преференциальный) режим.

Когда говорят о национальном режиме, то соотносят правовой статус иностранных граждан **со статусом граждан страны пребывания**. А означает это, что иностранцы, в принципе, но не безусловно, **приравняются** к гражданам данного государства. **Национальный режим пребывания иностранцев в Российской Федерации** подтвержден **частью 3 статьи 62 Конституции**: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Федеральный закон от 25 июля 2002 года **не связывает** применение национального режима с принципом взаимности. Права и свободы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, предоставляются иностранным гражданам независимо от того, имеют ли такие же права и свободы граждане Российской Федерации.

Из приведенного текста **части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации** следует:

во-первых, принцип национального режима понимается не только как предоставление иностранным гражданам тех же прав и свобод, что и гражданам Российской Федерации, но и как возложение на них тех же обязанностей, которые несут российские граждане;

во-вторых, предоставление национального режима не означает и не может означать полного и безусловного приравнивания иностранных гра-

ждан к гражданам Российской Федерации. Во всех случаях возможно установление изъятий;

в-третьих, изъятия имеются как в отношении прав, так и в отношении обязанностей. В названной статье и в других статьях Конституции выражен принцип, согласно которому обязанности, вытекающие из российского гражданства, не всегда могут быть возложены на иностранных граждан;

в-четвертых, возможность непредоставления национального режима может вытекать не только из Конституции и рассматриваемого федерального закона, а также и из других федеральных законов, о чем конкретно будет рассмотрено в § 3 настоящей главы «Учебного пособия»;

в-пятых, полного совпадения прав и обязанностей иностранного гражданина с правами и свободами гражданина Российской Федерации не может быть и потому, что иностранный гражданин, находясь на территориях Российской Федерации, сохраняет связь со своим государством и обязан выполнять обязанности, вытекающие из этого состояния гражданства.

К основным принципам правового положения иностранных граждан в Российской Федерации **также** следует отнести **принцип равенства всех перед судом и законом**. В части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации установлено: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также, других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». В части 3 статьи 19 Конституция Российской Федерации подтверждает, что мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Принцип равенства иностранцев перед законом закреплён и в других федеральных законах, обеспечивающих реальное равноправие мужчины и женщины, отвергающих дискриминацию иностранцев по национальному и расовому признакам.

§ 2. Основы пребывания иностранных граждан в Российской Федерации

I. Порядок въезда в Российскую Федерацию. По общему правилу, установленному Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г., иностранные граждане и лица без гражданства **могут** въезжать в Российскую Федерацию при наличии **российской визы** по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. **Исключение из общего правила распространяется на граждан СНГ**, с которыми у России заключены соглашения о свободном въезде и выезде, то есть это граждане Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Украины и некоторых других бывших союзных республик в составе Союза ССР. Это означает, что в Российской Федерации **установлен разрешительный порядок** въезда на ее территорию иностранцев, а также пребывания их здесь и выезда из страны. Такая система допуска иностранцев на свою территорию установлена большинством современных государств.

В тоже время, Указом Президента Российской Федерации от 17 июня 2008 года «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации **лиц без гражданства (И.Б.)**, состоявшихся в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике и Эстонской Республике» предусмотрено, исключение из общего правила, состоящее в том, **что лица без гражданства**, состоящие в гражданстве СССР и проживающие в Латвийской Республике или Эстонской Республике, осуществляют въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации **без оформления виз** по действительным документам, которыми, в частности, может быть «**паспорт негражданина**» выданный соответствующими органами Латвийской Республики и Эстонской Республики.

Российское законодательство регламентирует случаи, когда **въезд** иностранного гражданина может быть **не разрешен**. К таким случаям, в частности, статья 7 Федерального закона от 31 мая 2002 г. относит то, что иностранный гражданин:

- **выступает** за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или ее гражданам;
- **финансирует**, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их;
- **представил** поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;
- **не может представить** доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства;
- **заключал брак** с гражданином Российской Федерации, послужившим основанием для получения разрешения на временное проживание, **и этот брак** признан судом недействительным;
- **является больным наркоманией**, не имеет сертификата об отсутствии у него ВИЧ-инфекции, либо страдает заболеванием, которое представляет опасность для окружающих.

В настоящее время, после вступления в силу Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», с целью усиления контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации **введена** так называемая **миграционная карта**. Миграционная карта представляет собой обязательный документ, помимо документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина или лица без гражданства, который должен иметь каждый иностранный гражданин и лицо без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию. **Если миграционной карты нет, значит иностранный гражданин или лицо без гражданства находятся в Российской Федерации нелегально.**

В миграционной карте содержатся сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства, о сроках их временного пребывания в Российской Федерации. По сложившейся практике иностранный гражданин или лицо без гражданства получает миграционную карту в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, либо в поезде или самолете, и заблаговременно заполняет ее; в ней также **делается отметка** о времени пересечения Государственной границы Российской Федерации. Миграци-

онная карта предусмотрена для одного посещения Российской Федерации; срок ее действия зависит от цели приезда в Российскую Федерацию. Миграционная карта **находится** у иностранного гражданина или лица без гражданства **в течение всего срока его пребывания в Российской Федерации.**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 г. были внесены изменения в ранее действовавшие Правила использования миграционной карты, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г., которые действовали с 1 января 2005 г. Бланк новой миграционной карты усовершенствован в соответствии с международной практикой: все имеющиеся в карте **данные теперь будут дублированы на английском языке.** Никакой новой информация об иностранном гражданине или лице без гражданства в миграционной карте не предусмотрено.

Наличие иностранного гражданства **не ставит** всех обладающих им субъектов **в равное правовое положение.** Среди иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Российскую Федерацию, **выделяются** иностранные граждане **временно пребывающие** в Российской Федерации, **временно проживающие** в Российской Федерации и **постоянно проживающие** в Российской Федерации. Для каждой из названных категорий иностранных граждан **характерен свой особый режим пребывания** в Российской Федерации.

II. Режим временного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации **определяется сроком выданной ему визы¹,** если иное не установлено Федеральным законом. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию **в порядке, не требующем получения визы,** как правило, **не может превышать 90 (девяносто) суток.** Вместе с тем Правительство Российской Федерации в отношении отдельных категорий вре-

¹ В зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации виза может быть дипломатической, служебной, обыкновенной, транзитной и визой временно проживающего лица. Виза может быть однократной, двукратной и многократной. Подробнее об этом см.: «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», – Федеральный закон от 15 августа 1996 г. в ред. Федеральных законов от 10 января 2003 г. – Ст. 25.1 – 25.10.

менно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан, **вправе увеличить** (до 180 (ста восьмидесяти) суток) **или сократить** девяносто-суточный срок временного пребывания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации.

В отношении иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию **в порядке, не требующем получения визы** и заключившим трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), срок временного пребывания в Российской Федерации продлевается на срок действия заключенного договора, **но не более чем на один год**, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию. Такое решение принимается Федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом по месту пребывания иностранного гражданина, о чем делается отметка в миграционной карте.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин **обязан выехать** из Российской Федерации **по истечения срока действия визы**.

III. Временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации.

Разрешение на временное проживание в Российской Федерации **может быть выдано** иностранному гражданину **в пределах квоты**, то есть ежегодно утверждаемого Правительством Российской Федерации количества иностранных граждан и лиц без гражданства, которые могут получить разрешение на временное проживания в Российской Федерации.

Срок действия разрешения на временное проживание в Российской Федерации **составляет три года**.

Разрешение на временное проживание в Российской Федерации **может получить** иностранный гражданин, **достигший возраста 18 лет**. Такое разрешение выдается территориальным органом Федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по предполагаемому месту жительства. Заявление о выдаче разрешения на временное проживание **подаёт в данный исполнительный орган лично** иностранный гражданин, если он находится на территории Российской Федерации на законных основаниях. В случае нахождения в государстве своего постоянного проживания — **в дипломатическое представительство** или консульское учре-

ждение Российской Федерации. Подтверждением права гражданина иностранного государства или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации **до получения вида на жительство** является соответствующим образом оформленная отметка в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде **специального документа** установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, который не имеет документа, удостоверяющего его личность.

Территориальный орган Федерального органа исполнительной власти в сфере миграции ведет учет лиц, получивших разрешение на временное проживание в Российской Федерации, а также и лиц, которым отказано в выдаче разрешения на временное проживание или разрешение на временное проживание которых аннулировано.

IV. Постоянное проживание иностранных граждан в Российской Федерации. Иностранный гражданин и лицо без гражданства, достигшие **18-летнего возраста и проживающие** на территориях Российской Федерации **не менее одного года** на основании разрешения на временное проживание, **могут получить вид на жительство** в Российской Федерации. Вид на жительство выдается иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации. Вид на жительство дает также право иностранному гражданину или лицу без гражданства **свободно выезжать** из Российской Федерации **и въезжать** в Российскую Федерацию.

Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно документом, удостоверяющим его личность.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на основании документа, удостоверяющего его личность, **сроком не более чем на пять лет**. По окончании срока действия вида на жительство **он может быть продлен на очередные пять лет** на основании заявления, поданного иностранным гражданином в территориальный орган Федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. **Срок действия вида на жительство может продлеваться неограниченное количество раз.**

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин **обязан ежегодно уведомлять** о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган Федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту жительства.

Вид на жительство иностранного гражданина может быть аннулирован, а иностранный гражданин **выдворен** из Российской Федерации в случаях нарушения требований, предусмотренных статьей 9 Федерального закона от 25 июля 2002 г.

V. Выезд из Российской Федерации. Иностранные граждане выезжают из Российской Федерации по действительным заграничным паспортам или заменяющим их документам. Кроме того, иностранный гражданин должен иметь **выездную визу**, а также соответствующую **отметку** в миграционной карте.

При выезде из Российской Федерации миграционная карта, с отметками в ней, **сдается** должностным лицам пограничного контроля при прохождении пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Вместе с тем в Федеральном законе «О выезде из Российской Федерации и въезде в Российскую Федерацию» установлено, что выезд из Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства **может быть ограничен** в случаях, если они:

- в соответствии с законодательством Российской Федерации **задержаны** по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, (до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда);
- **осуждены** за совершение преступления на территории Российской Федерации (до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания);
- **уклоняются** от исполнения обязательств, наложенных на них судом (до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторон);
- **не выполнили** установленные законодательством Российской Федерации обязательства по уплате налогов (до выполнения этих обязательств);
- **привлечены** к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации (до исполнения наказания или до освобождения от наказания).

VI. В связи с подписанием Российской Федерации Соглашения с Европейским Союзом, заключенным 25 мая 2006 года, Федеральным законом от 6 мая 2008 года **были внесены изменения** в Федеральный закон

«О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

В соответствии с **изменениями**, внесенными в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрено, в частности, что **разрешение** на временное проживание иностранному гражданину **может не выдаваться**, а ранее выданное разрешение на временное проживание может быть аннулировано, **если данный иностранный гражданин передавался** иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации **о реадмиссии**.

В то же время, в соответствии с **изменениями**, внесенными в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» **установлено, что въезда** в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лица без гражданства, **в отношении которых принято решение о** нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации, не допускается, за исключением случаев, если указанный иностранный гражданин или лицо без гражданства **передается** иностранным гражданством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации **о реадмиссии**.

«Рeadмиссия» означает **передачу** запрашивающим государством и **принятие** запрашиваемой государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), **чей** въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признано незаконным в соответствии с Соглашением от 25 мая 2006 года.)¹

Соответствующие Соглашения могут быть подписаны Российской Федерацией с тем или иным конкретным европейским государством, подписавшим Соглашение от 25 мая 2006 года. Так, 7 июня 2001 года такое Соглашение было подписано Правительством Российской Федерации с Правительством Королевства Норвегии — о реадмиссии.

¹См.: СЗ РФ 2006. № 07-23 0406.

§ 3. Права и обязанности иностранных граждан в Российской Федерации

Иностранные граждане, **законно находящиеся** в Российской Федерации, **могут пользоваться** в Российской Федерации теми конституционными правами и свободами, которые, в соответствии с положениями **главы второй** Конституции Российской Федерации, **принадлежат «каждому»**.

Порядок реализации иностранными гражданами тех или иных конституционных прав и свобод **зависит** от двух факторов: **во-первых**, формулировки в соответствующих федеральных законах и, **во-вторых**, **особенностей режима пребывания** иностранных граждан в Российской Федерации.

I. Передвижение иностранных граждан в пределах Российской Федерации. Иностранные граждане имеют право на свободное передвижение в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных им или оформленных в соответствии с требованиями Федерального закона от 25 июля 2002 г., за исключением посещения территорий, для въезда на которые требуется специальное разрешение. В настоящее время перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, **определен** Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 1992 г., в которое, в случае необходимости, вносятся соответствующие изменения и дополнения.

2. Отношение иностранных граждан к избирательному праву. Иностранные граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а так же участвовать в референдумах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем **в части 2 статьи 12** Федерального закона от 25 июля 2002 г. установлено, что **постоянно проживающие** в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренном федеральным законом, **имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления**, а также участвовать в **местном референдуме**.

В настоящее время это право постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан закреплено в п.10 статьи 4 Федерального закона **от 12 июня 2002 г.** «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако,

и в этом случае основанием для реализации данного права должен быть международный договор Российской Федерации с соответствующим иностранным государством. Это, главным образом, отдельные государства бывшего Союза ССР.

3. Участие иностранных граждан в трудовых отношениях. В статье 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. предусмотрены общие основания и условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях. При этом иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только **при наличии трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).**

Разрешение на работу представляет собой официально оформленный документ, подтверждающий право иностранного гражданина (иностранного работника) на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности. При этом индивидуальная трудовая деятельность иностранного гражданина в Российской Федерации в качестве предпринимателя осуществляется без образования юридического лица.

Контроль за трудовой деятельностью иностранных работников осуществляют органы внутренних дел во взаимодействии с другими территориальными органами государственной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем иностранные граждане **лишены** части тех прав, которые, согласно Конституции Российской Федерации и соответствующим федеральным законам, **предоставляются только гражданам Российской Федерации.** К числу таких **ограничений** относится возможность иностранных граждан занимать определенные должности, относящиеся к государственной или муниципальной службе. Кроме того, иностранные граждане **не имеют права:** **находиться** на государственной или муниципальной службе; **замещать должности** в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации; **быть членом военного корабля** или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации; **быть командиром воз-**

душного судна гражданской авиации; **быть принятым на работу** на объекты, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации (перечень таких объектов устанавливается Правительством Российской Федерации). Иностранцы также не вправе заниматься иной деятельностью и замещать соответствующие должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

В то же время порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей в организациях, в уставном капитале которых более 50 % акций или долей принадлежит Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

4. Отношение иностранных граждан к военной службе. В части 1 статьи 15 Федерального закона от 25 июля 2002 г. **в редакции** Федерального закона от **11 ноября 2003 г.** установлено:

«1. Иностранцы **не могут быть призваны** (подч.- И.Б.) на военную службу (альтернативную гражданскую службу).

2. Иностранцы **могут поступить** на военную службу **по контракту** и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Учет иностранных граждан, поступивших на военную службу по контракту и проходящих военную службу, осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. внесены также дополнения, относящиеся к статусу иностранных граждан, в другие федеральные законы. Так, в Федеральный закон от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» внесено, в частности, дополнение следующего содержания:

с иностранным гражданином, поступившим на военную службу, на военную должность, для которой предусмотрено воинское звание солдата, матроса, сержанта, старшины, контракт заключается **сроком на пять лет**; после истечения этого срока, иностранные граждане увольняются с военной службы.

При заключении контракта иностранный гражданин подписывает текст следующего содержания: «Я, (ФИО), даю обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования

воинских уставов, приказы командиров и начальников, достойно выполнять воинский долг».

Внесено также дополнение в Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», в соответствии с которым определено, что пенсионное обеспечение военнослужащих и членов их семей распространяется также на иностранных граждан, проходящих военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах и членов их семей.

5. Обязанности иностранных граждан в Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации иностранные граждане не только пользуются правами наравне с гражданами Российской Федерации, **но и несут наравне с ними соответствующие обязанности.**

На них распространяется **конституционная** обязанность платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам; беречь памятники истории и культуры. Иностранные граждане **обязаны уважать Конституцию Российской Федерации и соблюдать законы**, действующие на территории Российской Федерации. **Они не должны** наносить ущерба интересам России, законным интересам граждан и других лиц.

К числу **специальных обязанностей** иностранных граждан в Российской Федерации **следует отнести:**

- **обязанность иностранного гражданина в течение трех рабочих дней зарегистрироваться** в территориальном органе федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту его пребывания. В случае перемены места пребывания в Российской Федерации иностранный гражданин обязан также в трехдневный срок зарегистрироваться по новому месту жительства;

- **обязанность временно проживающих и постоянно проживающих** в Российской Федерации иностранных граждан **ежегодно проходить перерегистрацию** в территориальном органе федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту проживания;

- **обязанность выехать из Российской Федерации в течение трех дней** в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации **сокращен;**

– **обязанность выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней** в случае, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, **аннулированы**;

– **при выезде из Российской Федерации иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту** в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Кроме названных, иностранный гражданин **обязан исполнить имущественные обязательства**, с которыми связаны существенные интересы граждан Российской Федерации и других лиц, государственных и муниципальных органов, коммерческих и иных организаций; выполнить обязательства по уплате налогов.

§ 4. Ответственность иностранных граждан в Российской Федерации

Иностранные граждане, совершившие преступление, административное или иное правонарушение на территории Российской Федерации, несут ответственность **на общих** основаниях наравне с гражданами Российской Федерации.

Вместе с тем для отдельных категорий иностранных граждан, на время их пребывания в Российской Федерации, установлены определенные особенности их правового статуса, из которых вытекают и особенности их ответственности.

Так, сотрудники дипломатических представительств и члены их семей пользуются **иммунитетом** и другими преимуществами, установленными нормами международного права, вследствие чего **юрисдикция** Российской Федерации **на них не распространяется**. Некоторые категории иностранных граждан **подчинены** юрисдикции российского государства **в определенных пределах**. Это, прежде всего, лица, обладающие **консульским** иммунитетом, которые пользуются личной неприкосновенностью, освобождаются от юрисдикции государства пребывания в вопросах, связанных с их служебной деятельностью. Однако они подчинены юрисдикции страны пребывания в случае подачи на них **иска о возмещении вреда**, причиненного дорожно-транспортным происшествием.

Кроме того, такие категории иностранных граждан, как члены экипажей самолетов и морских судов, военнослужащие, находящиеся в Россий-

ской Федерации по долгу службы, **не подчиняются** юрисдикции российского государства за **незаконные действия, совершенные ими при исполнении служебных обязанностей**. Во всех остальных случаях названные категории иностранных граждан во время их пребывания в Российской Федерации несут ответственность **на общих основаниях**.

Нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства **режима пребывания** в Российской Федерации, установленного Федеральным законом от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. Федерального закона от 30 июня 2003 г.), а также Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», **влечет за собой применение мер административного наказания**, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. **К числу таких мер административного наказания относятся: предупреждение, штраф, конфискация орудий совершения и предметов административного правонарушения, административное выдворение.**

Что такое административное выдворение?

Административное выдворение (выдворить, выгнать) за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства **заключается в принудительном и контролируемом перемещении** указанных граждан и лиц **через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации**, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – **в контролируемом самостоятельном выезде** иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Административное выдворение предусматривается:

– **за нарушение правил пересечения** Государственной границы Российской Федерации лицами и (или) транспортными средствами либо нарушение **порядка следования** таких лиц и (или) транспортных средств от Государственной границы Российской Федерации до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и в обратном направлении (статья 18.1 КоАП);

– **за нарушение правил въезда** в Российскую Федерацию либо **режима пребывания** (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8 пп. 1 и 2 КоАП);

– за осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства **трудовой деятельности** в Российской Федерации **без разрешения на работу** (ст. 18.10 КоАП), а также за правонарушения, предусмотренные ст. ст.18.11, 18.17, 19.27 КоАП Российской Федерации;

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как **меру административного наказания вправе устанавливать и назначать:**

- судья;
- начальник федерального органа исполнительной власти по пограничной службе, его заместитель; коменданты пограничных комендатур; командиры подразделений пограничного контроля; начальники пограничных застав и др.;
- начальники управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители;
- руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, его заместитель; руководители территориальных органов и руководители структурных подразделений указанного федерального органа исполнительной власти.

Административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации **осуществляется за счет средств выдворяемого иностранного гражданина**, а в случае предусмотренных федеральным законом **за счет средств пригласившего его органа**. Если установление приглашающей стороны невозможно, мероприятия по административному выдворению иностранного гражданина за пределы Российской Федерации **являются расходными обязательствами Российской Федерации**.

Отдельными федеральными законами, которыми устанавливаются те или иные правовые режимы пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, предусматривается **принудительная высылка в форме депортации**¹. Депортация применяется к иностранным

¹ Депортация – (лат. deportation; de – откуда, из; porter – унести, вынести). Впервые депортация политически неблагонадежных была установлена французским законом о подозреваемых в 1791 г. Депортация в этом случае сопровождалась высылкой за пределы континентальной Франции и поселением в специально отведенных заморских территориях на определенный срок. Пожизненная депортация предусматривалась Уголовным кодексом Франции 1810 г. и применялась она к уголовным преступникам-рецидивистам с высылкой их в специальные места-крепости за пределами континента.

гражданам в случае утраты или прекращения **законных** оснований для их дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Федеральное законодательство предусматривает **возможность депортации** иностранных граждан и лиц без гражданства **в случаях, если:**

- **законно находящийся** в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства **не соблюдают** установленный компетентным государственным органом **срок** проживания или пребывания в Российской Федерации.

- **законно находящийся** в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства **создают** угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, и **в целях защиты** конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, и **в отношении них принято решение, о нежелательности пребывания (проживания)** в Российской Федерации¹;

- иностранный гражданин или лицо без гражданства, **законно находящиеся на территории** Российской Федерации, **не покинули** территорию Российской Федерации **в срок**, установленный уполномоченным на том федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом.

Государственными органами, **уполномоченными принимать решения о депортации, в первом и во втором случаях** является федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел или его территориальный орган; **в третьем случае** таким органом является федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами в сфере миграции или его соответствующий территориальный орган.

Указанные во всех трех случаях иностранные граждане и лица без гражданства, в связи с допущенными ими на территории Российской Федерации соответствующими правонарушениями, **которые не относятся к категории мер административного наказания, лишаются права в течение пяти лет обращаться за получением разрешения на въезд** в Российскую Федерацию.

нентальной Франции. После 1871 г. она была применена и к активным участникам Парижской Коммуны.

¹ См.: Ст.25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

§ 5. Политическое убежище в Российской Федерации.

В соответствии с данным правом каждый человек, преследуемый за убеждения, может искать убежища в других странах и пользоваться этим убежищем. В таком виде это право закреплено во Всеобщей Декларации прав человека, а также в Декларации о территориальном убежище, принятой ООН 14 декабря 1967 года. **Такой защитой пользуется человек, которого на родине преследуют за политические, религиозные и иные убеждения, при условии, что убеждения не являются преступными с точки зрения международного права.** Конституция Российской Федерации восприняла этот подход и в **статье 63** закрепила положение о том, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

В Российской Федерации все практические вопросы предоставления политического убежища **урегулированы Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 года**, которым утверждено **Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища¹**. В связи с совершенствование государственного управления в сфере миграционной службы, **1 декабря 2003 г.** Указом Президента Российской Федерации **были внесены изменения** в Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища.

В соответствии со статьей первой Положения, политическое убежище в Российской Федерации **предоставляется** иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства **за общественно-политическую деятельность и убеждения**, отвечающие принципам, признанным мировым сообществом. При этом принимается во внимание, что преследование **направлено непосредственно против лица**, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища Российской Федерацией.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, у которых есть основание просить о предоставлении политического убежища в Российской Федерации, **обязаны представить ходатайство** на имя Президента

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601; Российская газета. 29 июля 1997г.

Российской Федерации в МВД, ГУВД или УВД субъекта Российской Федерации по месту пребывания в Российской Федерации. Вместе с ходатайством представляется справка **о законном пребывании** данного лица на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища. Указанные документы, при наличии достаточных оснований, направляются в МВД Российской Федерации. После их рассмотрения в МВД Российской Федерации и получения заключения МИД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации материалы **направляются в Комиссию по вопросам гражданства** при Президенте Российской Федерации для решения вопроса о возможности и целесообразности предоставления данному лицу Российской Федерацией политического убежища.

Лицу, которому предоставлено политическое убежище в Российской Федерации, **выдается свидетельство**, на основании которого органы внутренних дел по месту его пребывания выдают **вид на жительство**. Это относится и к членам семьи лица, получившего политическое убежище в Российской Федерации.

Лицо, получившее политическое убежище в Российской Федерации, **пользуется** на территории Российской Федерации правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Отличие статуса лиц, получивших политическое убежище в Российской Федерации, **от общего статуса иностранцев** в том, что в отношении данной категории иностранных граждан и лиц без гражданства: **не может осуществляться выдача другим государствам** (часть 2 статьи 63 Конституции Российской Федерации); они также:

не могут высылаться, то есть не могут подвергаться выдворению, во всяком случае в страны, где они могут подвергнуться преследованиям;

получают в Российской Федерации определенную **возможность заниматься политической деятельностью**;

пользуются некоторыми особыми льготами (так, например, они освобождаются от уплаты госпошлины за выдачу им документа на выезд за пределы Российской Федерации).

§ 6. Правовое положение беженцев в Российской Федерации

Беженец – это особая категория **иностранцев** на территории Российской Федерации. От иных иностранцев их отличает то, что они **покидают место своего постоянного жительства за пределами России не по своей воле.**

Правовой статус беженцев закреплен Международной Конвенцией о статусе беженцев, которая была принята 28 июля 1951 г., к которой Россия присоединилась 19 февраля 1993 года. В Российской Федерации в настоящее время действует Федеральный закон «О беженцах», **первая редакция которого принята 19 февраля 1993 года. Обновленный текст был принят 28 июня 1997 г.,** в который внесены изменения и дополнения; последние изменения и дополнения внесены Федеральным законом от 18 июля 2006 г.

К признакам, при наличии которых лицо может быть признано беженцем, Федеральный закон относит следующие: **беженец** -

это лицо, которое **не является гражданином** Российской Федерации;

это лицо, которое в силу вполне обоснованных обстоятельств и опасений **стать жертвой преследования по признаку** расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится **вне страны своей гражданской принадлежности** и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений;

или **не имея** определенного гражданства и находясь **вне страны** своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, **не может или не желает** вернуться в нее вследствие таких опасений.

Признание лица беженцем представляет довольно **сложную процедуру, которая начинается,** представлением ходатайства о признании беженцем в Российской Федерации и **завершается** выдачей удостоверения беженца либо уведомление об отказе в признании беженцем.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем, которое достигло возраста **восемнадцати лет**, обязано лично или через уполномоченного на то представителя **обратиться с ходатайством** в письменной форме:

– в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности;

- в пост иммиграционного контроля федерального органа по миграционной службе¹;
- в орган пограничного контроля федерального органа исполнительной власти по безопасности;
- в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по миграционной службе по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Решение о признании беженцем является основанием для предоставления лицу и членам его семьи **прав и возложения на них обязанностей**, предусмотренных Федеральным законом «О беженцах», другими федеральными нормативными правовыми актами государственных органов Российской Федерации и ее субъектов. **Выданное удостоверение является документом, удостоверяющим личность лица, признанного беженцем.**

Лицо признается беженцем на срок до трех лет, который, в случае необходимости, может продлеваться на каждый последующий год.

Статус беженца позволяет работать по найму или заниматься предпринимательской деятельностью, приобретать в собственность недвижимость на условиях, предусмотренных для иностранных граждан, ходатайствовать о получении российского гражданства.

Федеральный закон предусматривает возможность предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства **временного убежища** на территории Российской Федерации в случаях, если они:

- имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме о предоставлении возможности **временно** пребывать на территории Российской Федерации;
- не имеют оснований для признания беженцами по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О беженцах», **но из гуманитарных побуждений не могут быть выдворены** (депортированы) за пределы Российской Федерации.

Лицу, получившему временное убежище, **выдается свидетельство**, которое является основанием для законного пребывания данного лица на

¹В настоящее время таким органом является Федеральная миграционная служба и соответствующие органы в субъектах Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2004 г. в ведение Федеральной миграционной службы от Министерства внутренних дел были переданы организации, обеспечивающие начальное пребывание беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации //Российская газета. 26 сентября 2004 г.

территории Российской Федерации и для регистрации его в органах внутренних дел по месту пребывания¹.

Выдворение (депортация) лица за пределы территории Российской Федерации предусматривается для случаев, если лицо, утратившее временное убежище или лишенное временного убежища по ранее указанным обстоятельствам и не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, и по другим основаниям, указанным в статье 13 Федерального закона «О беженцах», отказывается от добровольного выезда из Российской Федерации.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятие, раскройте содержание и определите основные принципы правового положения (правового статуса) человека и гражданина (личности) в Российской Федерации.

2. Каково содержание конституционного принципа равноправия граждан Российской Федерации? Выявите особенности правового положения различных категорий граждан Российской Федерации.

3. Определите основные черты и различия правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.

4. Что такое гражданство Российской Федерации и каковы его принципы?

5. Определите этапы развития законодательства о гражданстве СССР и Российской Федерации (нормативно-правовых акты по вопросам гражданства с 1917 г. по 2002 г.).

6. Какова структура Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г., каковы основные направления правового регулирования гражданства Российской Федерации?

7. Каковы основания и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации?

8. В чем особенности правового регулирования гражданства детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей?

9. Какова система и полномочия органов Российской Федерации, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации?

¹ Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации определен в Положении о порядке предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, которое утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 в соответствии с требованиями Федерального закона «О беженцах» // Российская газета. 28 апреля 2001г.

10. Определите содержание производства по делам о гражданстве Российской Федерации. Как обжалуются решения по вопросам гражданства Российской Федерации?

11. Что такое конституционные права и свободы человека и гражданина, какова их система? Проведите классификацию основных прав и свобод.

12. Как соотносятся права человека и права гражданина?

13. Каково содержание личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации?

14. В какой сфере реализуются политические права и свободы граждан Российской Федерации, каково их содержание?

15. Каково содержание социально-экономических и культурных прав и свобод личности в Российской Федерации?

16. Что означают гарантии конституционных прав и свобод личности, и каковы их виды в Российской Федерации?

17. Каково содержание и назначение конституционных обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации?

18. Дайте определение понятия «Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации». Что означает понятие «иностранец» в государственном праве?

19. Каковы виды и особенности содержания правовых статусов иностранных граждан в Российской Федерации? В чем особенность прав и обязанностей иностранных граждан на территории Российской Федерации.

20. Какими актами регулируется правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, каков механизм регистрации, учета, контроля за пребыванием иностранных граждан в Российской Федерации?

21. Какова ответственность иностранных граждан за нарушение требований Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»?

РАЗДЕЛ V

ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

При изучении раздела «Основы конституционного строя» мы говорили, что государственное устройство представляет собой один из элементов формы государства. В науке государственного права под **государственным устройством** понимают устройство государства с точки зрения его национально-государственной или административно-территориальной организации, **то есть из каких частей состоит государство и каков характер взаимоотношений государства в целом с его составными частями**. Для всех современных государств характерна одна из двух форм государственного устройства – **унитарное** (или **слитное**) и **федеративное** (тоже единое, но уже **сложное**) государство, которое состоит из ряда других государств или административно-территориальных образований, пользующихся определенной самостоятельностью. Иначе говоря, федерация представляет собой **постоянное** объединение государств, государственных или административно-территориальных образований, в результате которого возникло (сложилось) новое государство, государство не простое, а сложное.

Государственное устройство в данном случае, как и основы правового положения гражданина и человека, предоставляют собой один из **определяющих генеральных** (государствообразующих) государственно-правовых институтов отрасли государственного права Российской Федерации.

ГЛАВА XIII. СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Правовые основы создания РСФСР (Российской Социалистической Федеративной Советской Республики)

I. Предпосылки создания федерации в России. В царской России, по данным единственной переписи, проведенной 28 января 1897 года, было 86 наций и народностей. При этом многочисленные народы России в то время находились на разных ступенях общественного развития. **На стадии промышленного капитализма** находились русские, украинцы, белорусы, грузины, армяне, поляки, латыши, литовцы, эстонцы. **На стадии докапиталистического развития** – народы Средней Азии, Поволжья, Се-

верного Кавказа, Сибири. **Некоторые народы вели кочевой образ жизни**, находились на стадии первобытнообщинного, родового строя. Такие народы как казахи, киргизы, туркмены, буряты еще не консолидировались в нации. У большинства народов России не было и национальной государственности. Хотя в целом ряде случаев в государственном устройстве России просматривались признаки федерализма, однако практика все время шла в сторону усиления централизации. Сторонников федерация было немного.

Революционные события начала XX века всколыхнули национальное движение, способствовали подъему национального самосознания народов. Главным политическим требованием национальной буржуазии, которая возглавила это движение, **было требование предоставления автономии в пределах Российской империи**. Однако, именно Федерация как форма государственного устройства многонациональной России была провозглашена после того, как осуществилась Октябрьская пролетарская революция в России.

Ее (федерации) необходимость вызывалась следующими обстоятельствами:

во-первых, в сложившихся условиях в России, когда были разрушены все веками сложившиеся связи между центром и окраинами, федеративная форма государственного устройства должна была служить интересам сохранения и упрочения прежнего единства, объединения наций в единое союзное государство на основании новых принципов;

во-вторых, создание федерации в России было обусловлено и тем, что именно федерация оказалась **наиболее приемлемой формой разрешения национального вопроса**, что было весьма значимо и необходимо именно для многонациональной России и способствовало созданию условий для формирования национальных государств и национальных государственных образований, вовлечению многочисленных национальностей и народностей в дело управления государством.

II. Образование РСФСР. К январю 1918 года на территории бывшей царской империи уже образовались юридически, либо фактически ряд социалистических и буржуазных государств. В октябре 1917 г. советская власть была провозглашена в Эстонии и в Баку, в ноябре 1917 г. – в Белоруссии, в декабре 1917 г. – на Украине и в Латвии. В декабре также была провозглашена **независимость Финляндии**.

Исторически **первым федеративным государством** на территории бывшей царской России является РСФСР – Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика. **Учредительным актом**, провозгласившим Россию федеральным государством, являлась **Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа**, принятия **25 января 1918 года III-м Всероссийским съездом Советом** рабочих и солдатских депутатов (!).

Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа провозгласила, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, **как федерация Советских национальных республик**». (И.Б.) В резолюции Съезда «О федеральных учреждениях» отмечалось, что высшими органами федерации являются органы Российской Республики – Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и СНК. Будущим членам федерации предоставлялось право участвовать в этих органах. В то же время, Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, ограничивалась провозглашением в самых общих особенностях новой федерации, **предоставила возможность** каждой нации самостоятельно решать, желают ли они войти в состав Российской Федерации или нет, **а если** желают, то на каких основаниях.

Из этого следует, что **субъектами РСФСР первоначально** предполагались прежде всего национальные суверенные государства (Украина, Белоруссия, Литва, Латвия, Эстония и др.), а сама Российская Федерация **провозглашалась союзным государством**, объединяющим национальные советские республики на добровольной основе.

С учетом складывающейся обстановки были внесены изменения и в российское государственное-правовое законодательство, что нашло свое отражение в **Конституции РСФСР, принятой 10 июля 1918 года**, которая определила общий подход к субъектному составу Федерации. В **статье 11 Конституции РСФСР 1918 года** было установлено, что: «Советы областей, отличающихся особым бытом и **национальным составом**, могут **объединяться в автономные областные союзы...** Эти объединения на началах федерации **входят** в состав РСФСР».

То есть, РСФСР, будучи первоначально провозглашенной как федерация независимых советских республик, **фактически стала строиться на базе советской автономии**. Особенность ее проявилась в данном случае и в том, что, будучи федерацией, **она не стала союзным государством**.

Как формировался субъектный состав Российской Федерации?

Для этого процесса характерно значительное своеобразие.

Во-первых, до лета 1918 года на Юге России были созданы Таврическая, Донская, Кубано-Черноморская, Терская, Туркестанская автономные республики. Их своеобразный характер состоял в том, что ни одна из них не была однопациональной. Территория каждой из названных республик определялась рамками ранее существовавших административно-территориальных единиц – Таврической и Черноморской губерний, Донской, Кубанской, Терской областей, Туркестанского края. В этих республиках не выделялись территории расселения того или иного народа. Эти республики довольно быстро распались.

Во-вторых, со второй половины 1918 года развернулось широкое формирование автономий в составе России. Характерной особенностью данного этапа является стремление к выделению **национальных территорий**. Почти все вновь создаваемые автономии приобретали национальные имена: **Трудовая коммуна** немцев-колонистов (немцев Поволжья) – 26 июля 1918 г.; Карельская трудовая коммуна (июнь 1920 г.); **автономные республики**: Башкирская (23 марта 1919 г.), Татарская (27 мая 1920 г.), Киргизская (Казахская – 20 августа 1920 г.); **автономные области**: Чувашская (24 июня 1920 г.), Марийская (4 ноября 1920 г.), Вотская (Удмуртская – 4 ноября 1920 г.), Калмыцкая (4 ноября 1920 г.). Единственное исключение составляла Крымская АССР, образованная в основном на территории Таврической республики и сохранившая географическое, хотя и измененное название.

В-третьих, в первые послевоенные годы, то есть в 1921-1922 гг. процесс становления Российской Федерации вступает в завершающую стадию. В эти годы развернулось формирование новых автономий и происходит дальнейшее преобразование автономных областей в автономные республики, а трудовые коммуны получили статус автономных областей.

Следовательно, все образованные в этот период автономные республики, автономные области **строились уже строго по национальному принципу**. К 30 декабря 1922 года, то есть ко времени образования Союза ССР, в составе Российской Федерации было 11 автономных республик и столько же – 11 автономных областей. В составе РСФСР в то время было также 63 губернии и области.

Государственно-правовыми особенностями РСФСР как федеративного государства стали те принципы, которые были положены в основу ее построения.

К таким принципам следует отнести, прежде всего, **национально-территориальный** принцип построения федерации, то есть субъектами Российской Федерации становились автономные национальные республики, автономные национальные области, национальные трудовые коммуны. По этому основанию Россия была первой федерацией, в основу построения которой положен **национальный**, а не территориальный принцип.

К числу других демократических принципов относится **добровольность** вступления в федерацию. В постановлении III Всероссийского съезда Советов от 28 января 1918 г. «О федеральных учреждениях Российской Республики» утверждалось, что РСФСР учреждается **на основе добровольного союза народов**, как федерация советских республик этих народов. Гарантией добровольности пребывания в составе Российской Федерации является установленное п. «д» статьи 49 Конституции РСФСР 1918 года право Всероссийского съезда Советов и ВЦИК принимать решения и о принятии в состав РСФСР «новых сочленов», и о «признании выхода из Российской Федерации отдельных частей ее».

Следует отметить и **асимметричность** (разносубъектность) в построении федеративного государства. Это означает, что субъектами Российской Федерации были автономные республики, автономные области и трудовые коммуны, которые в своем статусе приравнивались к автономным областям. Асимметричность Российской Федерации подтверждается и наличием в ее составе административно-территориальных единиц – губерний, областей, уездов и др., которые не являлись субъектами Федерации. При этом, каждый из субъектов РСФСР характеризовался также и особенностями своего правового положения.

Российская Федерация строилась и развивалась **изначально не на основе договоров**, то есть внутрифедеративные отношения в пределах Российской Федерации определились **на основе Конституции РСФСР** и законов РСФСР, конституций автономных республик и положений об автономных областях и трудовых коммунах, которые **принимались** высшими органами государственной власти РСФСР. Это свидетельствует о том, что Российская Федерация складывалась и развивалась именно **как конституционная федерация**.

Относительно компетенции (предметов ведения полномочий) Российская Федерация в данном случае придерживалась тех принципов, которые были характерны для разграничения предметов ведения полномочий между федерацией и ее субъектами в США, Швейцарии и Германии. Поэтому в основу определения компетенции Российской Федерации и ее субъектов, главным образом, автономных республик, положены следующие подходы: **отдельно определялись** предметы ведения и полномочия Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, что символизировало компетенцию самой РСФСР (предметы ее исключительного ведения), **затем** в постановлениях об образовании автономных республик **определялись их предметы ведения** и полномочия. Вопросы местного значения автономных областей и трудовых коммун также определялись постановлениями органов государственной власти РСФСР при их образовании,

Это свидетельствовало о том, что характер взаимоотношений между центром, то есть Российской Федерацией, и ее субъектами носил ярко выраженное **централистское начало**, что делало **Российскую Федерацию (РСФСР) строго централизованным федеративным государством.**

Таким образом, на этапе своего становления Российская Федерация (РСФСР), может быть охарактеризована как **конституционная, национальная, централизованная, асимметричная федерация, субъектам которой предоставлялось право на выход из ее состава.**

Российская Федерация (РСФСР) и другие советские республики. Связь, которая устанавливалась между РСФСР и другими независимыми советскими республиками, **привела в последствии** к образованию Союза ССР. При этом именно Российская Федерация явилась тем центром, вокруг которого другие советские республики объединяли свои усилия в разработке различных форм сотрудничества.

Для сотрудничества советских республик на пути к образованию союзного государства, характерны **следующие этапы.**

Прежде всего, **объединение военных усилий** советских республик для отражения общей угрозы их независимого существования. Этот период охватывает вторую половину 1918 г. вплоть до конца 1920 г. В основу объединения военных усилий советских республик был положен Декрет ВЦИК от 1 июня 1919 г. «Об объединении Советских Республик: России, Украины, Белоруссии, Латвии, Литвы для борьбы с мировым империализмом».

Второй этап характеризуется дополнением военно-политического союза – **союзом хозяйственным**. На этом этапе советские республики заключали двусторонние соглашения с РСФСР с целью объединения хозяйственных усилий для восстановления разрушенного войной народного хозяйства. Это, например, договор РСФСР с Украиной от 28 декабря 1920 г.; рабоче-крестьянский договор РСФСР с Белоруссией от 16 января 1921 г.

В 1921 – 1922 гг. последовало **объединение дипломатических усилий** советских республик. Советские республики поручили РСФСР представлять их интересы на международных европейских конференциях в Генуе и Раппало.

Это сотрудничество завершилось принятием 30 декабря 1922 года Декларации об образовании Союза ССР и Договора об образовании Союза ССР **П е р в ы м** Всесоюзным съездом Советов. Четыре советских республики – РСФСР, ЗСФСР¹, Украинская ССР и Белорусская ССР – объединились в единое **союзное государство** – Союз Советских Социалистических Республик, став его членами-учредителями. В течение 1923 года и Декларация, и Договор об образовании Союза ССР были ратифицированы всеми субъектами СССР.

§2. Государственно-правовой статус РСФСР, как союзной республики, в составе Союза ССР (30.12.1922 г. – 08.12.1991 г.)

В соответствии с Договором об образовании Союза ССР, республики, вошедшие в состав союзного государства, стали именоваться **союзными республиками**. В таком правовом статусе РСФСР пребывала вплоть до прекращения деятельности Союза ССР в декабре 1991 года. Следовательно, это был уже **второй этап** развития федеративного устройства в России.

¹ ЗСФСР – Закавказская Советская Федеративная Социалистическая Республика – была образована в декабре 1922 г. Ее субъектами стали Грузия, Армения и Азербайджан. Эти государства хотя и оставались суверенными, но по своему правовому положению существенно отличались от советских республик, непосредственно вошедших в состав СССР. Это отличие в следующем: сама ЗСФСР входила в состав СССР как союзная республика и многие права, принадлежащие ее субъектам, осуществлялись ими не непосредственно, а через ЗСФСР; особенности были и в структуре, и в организации высших органов государственной власти, в объеме их полномочий, в особых формах представительства в высших государственных органах ЗСФСР. В этой федерации не признавалось право на решение вопроса об одностороннем выходе из ЗСФСР. ЗСФСР просуществовала до принятия Конституции СССР 1936 г. и с согласия народов, ее образовавших, прекратила свое существование.

Став союзной республикой в составе Союза ССР, **РСФСР, следовательно, значительно изменила свой государственно-правовой статус.**

Согласно Конституции РСФСР, принятой 11 мая 1925 года, в соответствии с требованиями Конституции СССР 1924 года, был ограничен круг полномочий высших органов государственной власти республики: союзным органам были переданы внешние сношения, оборона, руководство транспортом и связью. **Однако Российская Федерация и в составе Союза ССР оставалась суверенным государством,** хотя пределы ее самостоятельного властвования ограничивались вопросами, отнесенными к ведению Союза ССР.

Важным этапом в дальнейшем государственно-правовом строительстве РСФСР было принятие **Конституции РСФСР 21 января 1937 года.** Эта Конституция закрепила в составе РСФСР 16 автономных республик, 5 автономных областей, которые перечислялись в тексте Конституции.

12 апреля 1978 года была принята новая Конституция РСФСР, которая **вновь подтвердила суверенный статус РСФСР.** В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. в составе Российской Федерации **состояли** (это конституционная формула – И.Б.) 16 автономных республик; в ней также **имелись** 5 автономных областей и 10 автономных округов (так стали именоваться национальные округа – И.Б.). Все они были перечислены в статье 70 Конституции РСФСР.

В статье 76 Конституции СССР было закреплено следующее положение: «Союзная республика – **суверенное советское социалистическое государство** (подч. – И.Б.), которое объединилось с другими советскими республиками в Союз Советских Социалистических Республик. Вне пределов, указанных в статье 73 Конституций СССР, союзная республика самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории». Такое качество Российской Федерации было зафиксировано и **в статье 68 Конституции РСФСР 1978 года: «РСФСР – суверенное советское социалистическое государство».**

Суверенные права союзной республики – РСФСР. Государственно-правовые особенности РСФСР как союзной республик и в составе Союза ССР находили свое конкретное проявление в ее суверенных правах. **Таки-ми суверенными правами РСФСР были:**

1. Российская Федерация как государство имела свою **территорию,** в пределах которой она осуществляла самостоятельное государственное

властвование. Территория Российской Федерации не могла быть изменена без ее согласия, что является свидетельством ее **территориального верховенства**. Ее территория признавалась целостной и неотчуждаемой;

2. Российская Федерация имела свое гражданство и право приема в гражданство РСФСР и, одновременно, в гражданство Союза ССР. **Именно право приема в гражданство служило основанием**, подтверждающим ее суверенитет;

3. Одним из признаков суверенитета Российской Федерации является наличие у нее **учредительной государственной власти**, способной принимать и изменять Конституцию (Основной закон) республики;

4. Российская Федерация самостоятельно **формировала свою систему** высших органов государственной власти и управления. Законы, принимаемые ее Верховным Советом, не могли быть отменены высшими органами государственной власти Союза ССР. **В силу принципа приоритета** союзного закона над законом союзной республики, **в случае расхождения** закона РСФСР с законом Союза ССР действовал закон Союза ССР.

5. Российская Федерация **участвовала в решении вопросов, отнесенные к ведению Союза ССР**: в Верховном Совете СССР (позже – в составе Съезда народных депутатов СССР), в Президиуме Верховного Совета СССР, в Правительстве Союза ССР и других органах Союза ССР. Это находило свое проявление в том, что РСФСР имела своих представителей, определенных в конституционном порядке, в составе каждого из названных государственных органов Союза ССР;

6. За Российской Федерацией сохранялось право **вступать в отношения с иностранными государствами**, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций;

7. К числу суверенных прав Российской Федерации также относилось ее право **решать вопрос о форме своего государственного существования**. Это подтверждалось ее добровольным пребыванием в составе Союза ССР, что гарантировалось конституционным правом свободного выхода из состава Союза ССР. (Статья 69 Конституции РСФСР);

8. Как суверенное государство, Российская Федерация имела свою **государственную символику**: Государственный флаг, Государственный Герб, столицу. Государственным гимном РСФСР был Государственный гимн СССР;

9. Суверенные права Российской Федерации, как и суверенные права других союзных республик, **охранялись** Союзом ССР. Этот принцип был установлен в Конституции СССР 1924 г., а затем подтверждался и в Конституции СССР 1936г., и в Конституции СССР 1977 г.

Таким образом, названные суверенные права Российской Федерации, которые принадлежали ей с момента вступления в Союз ССР, являлись теми **неотчуждаемыми правами**, в процессе реализации которых проявлялось **верховенство и независимость РСФСР** при решении основополагающих вопросов как внутри страны, так и вне ее.

Компетенция Российской Федерации. Факт принадлежности Российской Федерации к союзной федерации придавал определенные особенности объему, содержанию и характеру осуществления не только ее суверенных прав, но и **компетенции**. В то время, когда суверенные права характеризуются в качестве **стабильных, устойчивых, неотчуждаемых, определяющих первичное суверенное свойство государства, компетенция** является **производной** от государственного суверенитета. Компетенция отличается подвижностью и присуща любому государству в том числе и несuverенному. Компетенция – это **совокупность предметов ведения и полномочий государства, реализуемых в деятельности его государственных органов**, что было закреплено в статье 72 Конституции Российской Федерации – России.

§ 3. Автономия – государственно-правовая форма политического устройства наций в Российской Федерации (РСФСР)

I. Понятие автономии и ее формы. В государственно-правовом смысле **автономия означает** обеспечение нациям и народностям, компактно проживающим на территории РСФСР, **правовой и фактической** возможности реализовать **национальный** суверенитет путем создания определенной формы национальной государственности в составе РСФСР с предоставлением права на самоуправление или на самостоятельность в осуществлении государственной власти. При этом пределы властвования закрепляются государственными органами РСФСР на основе или с учетом волеизъявления народа данного автономного образования.

При автономии уровень самостоятельности в осуществлении государственной власти **не идентичен суверенному статусу государства**. Авто-

номия обеспечивает выражение суверенности наций и народностей, однако не означает государственного суверенитета, независимости автономного образования. Вместе с тем с наличием автономии связан специфический правовой статус тех национально-государственных образований, которые ею обладают.

В РСФСР автономия осуществлялась в **двух формах**. Это **политическая (государственная) и административно-политическая (административная) автономия**. Политическую автономию в РСФСР представляли автономные государства – **автономные республики**; **административно-политическую** – автономная область (трудовая коммуна) и национальные (автономные) округа. Трудовые коммуны (немцев-колонистов, карельская) были преобразованы в автономные области.

II. Политическая форма автономии. К этой форме автономии относились **автономные республики**, являвшиеся **автономными государствами**. Правовой статус автономных республик первоначально определялся Положением о государственном устройстве каждой конкретной автономной республики. С принятием Конституции СССР 1936 г. он стал определяться и в Конституции СССР, и в Конституции РСФСР, и в Конституции, принимаемой каждой автономной республикой. В составе РСФСР было 16 автономных республик.

Как автономное государство, автономная республика характеризовалась **следующими государственно-правовыми признаками**:

1) каждая автономная республика имела свою **территорию и право территориального верховенства**, то есть территория АССР не могла быть изменена без ее согласия;

2) автономная республика имела свое **гражданство**. Каждый гражданин автономной республики являлся одновременно гражданином РСФСР и гражданином СССР. В то же время **она не имела права приема в гражданство**, что также подтверждает отсутствие у нее государственного суверенитета;

3) автономная республика, будучи государством, имела свою **конституцию**, что свидетельствовало о наличии у нее элементов учредительной власти. В Конституции СССР и Конституции РСФСР содержалось требование, чтобы конституция АССР **соответствовала Конституциям СССР и РСФСР и учитывала особенности автономной республики**;

4) как и у любого государства, у автономной республики имелись **свои высшие органы государственной власти** (Верховный Совет и Президиум Верховного Совета), свое правительство – Совет Министров, высший судебный орган – Верховный Суд, а также Прокурор республики. Специфика осуществления государственной власти АССР проявлялась в том, что она вправе была самостоятельно решать **только те вопросы**, которые не относились к ведению Союза ССР и РСФСР;

5) **национальная государственность** АССР обеспечивалась следующим образом:

а) высшие органы государственной власти АССР (преимущественно) местные органы государственной власти, суда и прокуратуры **состояли из** местных национальных кадров, знавших язык, быт, нравы и обычаи коренного населения;

б) высшие органы государственной власти работали **на русском языке и на языках народов**, компактно проживающих на территории АССР;

б) любое государство имеет свою государственную символику. АССР также имела свои **государственные символы**: Государственный герб, Государственный флаг, столицу. Государственный гимн был единым для всего Союза ССР.

Кроме указанных государственно-правовых признаков, характеризующих АССР как автономное государство, автономной республике обеспечивались **и особые гарантии автономии** в составе Союза ССР и РСФСР. К таким гарантиям следует отнести:

– **особый порядок образования АССР**: окончательное решение этого вопроса относилось к ведению Союза ССР;

– каждая автономная республика **имела своих представителей** в высших органах государственной власти СССР и РСФСР: 11 представителей в Совете Национальностей Верховного Совета СССР; Председатель Президиума Верховного Совета АССР являлся по должности заместителем Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР. Автономной республике принадлежало право законодательной инициативы в Верховном Совете РСФСР;

– автономные республики обладали **особыми гарантиями юридической силы актов**, издаваемых высшими органами государственной власти и государственного управления. Так, в случае расхождения закона автономной республики с законом РСФСР действовал закон РСФСР. Однако

акты Совета Министров могли быть отменены **только** Президиумом Верховного Совета РСФСР.

III. Административная форма автономии. К этой форме автономии относились **автономные области** (в составе РСФСР их было – 5) и **автономные округа** (в составе РСФСР их было – 10), которые представляли национально-государственные образования, то есть они не являлись государствами.

Автономная область образовывалась проживающими на определенной территории небольшими нациями, которые на своей территории могут и не составлять большинства по отношению к представителям других национальностей.

Для **государственно-правовой природы** автономной области характерны следующие **особенности**:

1) в соответствии со статьей 82 Конституции РСФСР 1978 г., **правовой статус** автономной области **определялся** Законом об автономной области, который принимался Верховным Советом РСФСР по представлению Совета народных депутатов автономной области, то есть автономная область **самостоятельно** определяла характерные особенности своего правового статуса, что отличало, в частности, ее от обычной административной области;

2) гарантией самого существования автономной области являлся **порядок образования** автономной области; для ее образования необходимо было четко выраженное волеизъявление народа на создание именно такого национально-государственного образования, санкционированное высшим органом государственной власти РСФСР, с последующим утверждением принятого решения Верховным Советом СССР;

3) основу правового статуса автономных областей составляло **политическое самоуправление**, которое осуществляли местные Советы во главе с областным Советом автономной области. Акты государственных органов автономной области издавались на языках, объединяемых ею национальностей;

4) Конституция СССР и Конституция РСФСР обеспечивали за автономными областями **право непосредственного представительства** в высших органах государственной власти Союза ССР (по пять представителей в Совете Национальностей Верховного Совета СССР) и высших государ-

ственных органах РСФСР (на общих основаниях при выборах депутатов Верховного Совета РСФСР);

5) в статье 82 Конституции РСФСР было установлено, что автономная область **находится** в составе РСФСР и **входит в край**.

Автономный округ – это национально-государственное образование, которое находилось **в составе края или области** и отличалось особым национальным составом и бытом. В составе РСФСР было 10 автономных округов.

Основы правового положения автономных округов и их органов государственной власти и государственного управления закреплялись в ст.83 Конституции РСФСР, в которой подчеркивалось, что **они находятся** в составе края или области, а также Законом РСФСР об автономных округах от 20 ноября 1980 г.

Для правовой природы автономного округа характерен также **институт национально-государственного представительства**. В соответствии со статьей 110 Конституции СССР, от каждого автономного округа в Совет Национальностей Верховного Совета СССР избирался один представитель. Автономный округ также имел своих представителей в государственных органах края или области, в составе которых он находился; краевой, областной Совет народных депутатов имели право **отменять** решения Совета автономного округа в случае несоответствия их законодательству. Решения исполнительного комитета окружного Совета могли быть отменены самим окружным Советом, а также исполнительным комитетом краевого, областного Совета.

§ 4. Административно-территориальное устройство РСФСР

Понятие и основные принципы административно-территориального устройства. Территория государства представляет собой пространственный предел власти данного государства. Государственно-властная деятельность осуществляется в пределах определенной территории. Поэтому одной из сфер общественных отношений, регулируемых нормами государственного права, являются отношения, связанные с административно-территориальной организацией государства.

Административно-территориальное **устройство**, иногда его называют административно-территориальным **делением**, что, по сути дела, одно и то

же, входит составной частью в территориальную организацию государства, являясь одним из ее элементов. Этим понятием характеризуется разделение территории государства на определенные части, называемые **административно-территориальными единицами**. Соответственно административно-территориальному делению устанавливается система местных органов государственной власти и управления. В данном случае население административно-территориальной единицы выступает в качестве субъекта, волеизъявлением которого формируется соответствующий местный орган государственной власти.

Таким образом, административно-территориальное устройство (деление) – это научно обоснованное разделение территории государства на определенные части, то есть административно-территориальные единицы.

В 1918 году был поставлен вопрос о пересмотре административно-территориального деления царской России¹. Губернии были ликвидированы после 1923 г., а к 1929 г. завершилось районирование. С конца 1930 г. стала действовать система – **область – район**. С 1950 года это деление не подвергалось в РСФСР серьезным изменениям и приняло в основном стабильный характер.

Принципы административно-территориального деления. Одним из таких принципов является принцип **экономический**. Он требует учета особенностей хозяйственного профиля и направленности развития хозяйства при образовании административно-территориальных единиц. Во внимание принимается также количество населения, его плотность, наличие центров его тяготения и состояние, направленность путей сообщения.

Административно-территориальное устройство РСФСР строилось также на основе **национального принципа**. Суть этого принципа в том,

¹ Административно-территориальное деление царской России было установлено еще при Петре I и Екатерине II в 1775-1780 гг., когда было проведено основное ее деление на губернии и уезды. Это деление существовало в России без всяких изменений около 150 лет. К началу 1914 г. Российская империя делилась на 80 губерний, 20 областей, 2 округа и 9 самостоятельных городов – градоначальств: Москва, Петербург, Одесса, Ялта, Севастополь, Керчь, Николаев, Баку, Ростов-на-Дону, которые подчинялись непосредственно центру. Было также 817 уездов и 16760 волостей. Часть губерний и областей объединялись в генерал-губернаторства (на Кавказе – наместничество). К 1917 г. существовало 8 таких генерал-губернаторств, созданных главным образом в окраинных районах страны. Выделенные по национальному принципу, такие части, как царство Польское и Великое княжество Финляндское, фактически рассматривались как простые провинции и управлялись назначаемыми царем чиновниками.

что при образовании той или иной административно-территориальной единицы во внимание принимается национальный состав населения на данной территории, особенности его расселения и иные особенности, присущие той или иной национальной группе населения.

Принципом административно-территориального устройства является также максимальное **приближение местных государственных органов к населению**, что обеспечивает возможность привлечения населения к управлению государством.

Система административно-территориальных единиц в РСФСР. Административно-территориальное деление складывается из различных видов административно-территориальных **единиц и их звеньев**.

Административно-территориальная единица представляет собой часть территории РСФСР, края, области, национально-государственного образования, выделенную с учетом указанных принципов, **на которую распространяется** власть функционирующего в ее пределах местного органа государственной власти.

Несколько административно-территориальных единиц, группирующихся по однотипности компетенции местных органов государственной власти, **образуют звено** административно-территориального устройства.

В системе административно-территориального устройства РСФСР различались **следующие звенья**: край, область, район, город, городской район, поселок, сельский Совет (сельсовет). В каждой административно-территориальной единице формировался соответствующий **местный орган** государственной власти.

Край в составе РСФСР являлся особой административно-территориальной единицей. Всего в республике их было 6. В каждый из краев (за исключением Приморского края) входили автономные области, а в Красноярский край, кроме того, – два автономных округа.

Область в составе РСФСР – крупная административно-территориальная единица, являющаяся наряду с краем высшим звеном в системе административно-территориального устройства РСФСР. В РСФСР было 49 областей. В семи областях РСФСР находились автономные округа.

Территория края и области **делится на более** мелкие административно-территориальные единицы: районы, города, поселки, сельские советы.

Итак, в наиболее общем виде выделяются следующие государствен-но-правовые характеристики Российской Федерации (РСФСР) на

рассматриваемых этапах ее развития в качестве федеративного государства – до образования Союза ССР и в составе Союза ССР:

во-первых, РСФСР, сохранив федеральную форму своего государственного устройства, вместе с другими советскими республиками объединилась в новое федеративное (союзное) государство – Союз ССР на основе принципов добровольности и равноправия; в то же время РСФСР, как и другие союзные республики, **сохранила** за собой суверенные права;

во-вторых, собственно **новый статус** Российского федеративного государства в составе Союза ССР характеризовался следующим образом:

- РСФСР, как и прежде, **оставалась конституционной федерацией**;
- **субъектами РСФСР были только** национальные государства и национально-государственные образования; **административно-территориальные единицы не были субъектами федерации**;
- **асимметричность РСФСР сохранилась**, что находило свое проявление в разноплановости правового статуса ее субъектов;
- **субъекты РСФСР не сохранили за собой право на свободный выход из состава РСФСР.**

ГЛАВА XIV. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ – СУВЕРЕННОЕ ГОСУДАРСТВО

§ 1. Россия на пути к новому федеративному устройству

12 июня 1990 г. Первый Съезд народных депутатов РСФСР, выражая волю народов РСФСР, принял Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР». Этим актом был провозглашен **государственный суверенитет** на всей территории РСФСР и была определена главная задача, стоящая перед высшим представительным органом государственной власти РСФСР: «...создание демократического правового государства **в составе обновленного Союза ССР**»¹ (подчеркнуто мною – И.Б.).

Со времени принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР в жизни бывшего Союза ССР, да и в самом характере правового положения РСФСР, произошли значительные изменения. **25 декабря 1991 г.** РСФСР получила **новое название – Российская Федерация**, а по-

¹ Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, Союзном Договоре и референдуме. – М., 1991. – С.3-6.

сле внесения изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. **21 апреля 1992 г.** стала называться **Российская Федерация – Россия**¹.

После прекращения деятельности Союза ССР, Российская Федерация становится самостоятельным суверенным государством, сохраняя свою федеративную форму государственного устройства.

Так начался новый – третий этап развития Федеративного устройства современной России.

Значительное место в развитии федеративного устройства России на начальной стадии третьего этапа принадлежит **Федеративному Договору о разграничении** предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти названных субъектов Федерации, **который был подписан 31 марта 1992 года** между Российской Федерацией и ее субъектами, то есть республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, городами Москва и Санкт-Петербург, а также автономными областями и автономными округами. Следовательно в основу построения новой Российской Федерации были положены **национально-государственный, национально-территориальный и административно-территориальный принципы**. Именно этот подход к определению субъектного состава Российской Федерации нашел свое закрепление **в статье 5 Конституции Российской Федерации 1993 года.**

В части 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации сказано: **«Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации».**

Это свидетельствует о том, что Россия, **во-первых**, стала федерацией с **разнопорядковыми** субъектами, то есть сочетающей в себе принцип еще большего разнообразия субъектов – автономных государств, автономных национально-государственных образований и административно-территориальных единиц; **во-вторых**, особенностью Российской Федерации явилось и то, что она стала **конституционно-договорной** федерацией; **в-третьих**, в Конституции Российской Федерации провозглашается **прин-**

¹ Наряду с официальным названием – РСФСР и в Конституции РСФСР и в текстах других нормативных правовых актов периода до 1936 г. довольно часто употреблялись термины – Российская Республика, Советская Республика, а также и термин – «Российская Федерация».

цип равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Принципы государственного устройства Российской Федерации. Эти принципы являются исходными началами национально-государственного, национально-территориального и административно-территориального устройства Российской Федерации. Они закреплены в части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации 1993 года.

1. Государственная целостность Российской Федерации. Это означает, что Российская Федерация – цельное, единое и нераздельное государство; ее субъекты не имеют права выхода из состава федерации. В Преамбуле Конституции Российской Федерации подчеркивается, что многонациональный народ Российской Федерации сохраняет исторически сложившееся государственное единство.

2. Единство системы государственной власти. Целостная, хотя и федеративная государственная организация, предполагает единую систему власти, что проявляется: в суверенитете Российской Федерации, в наличие федеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию; в верховенстве федеральной Конституции и федеральных законов. Субъекты Федерации пользуются значительной самостоятельностью в осуществлении государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Конституция Российской Федерации определяет: **во-первых**, предметы **исключительного ведения Российской Федерации**, то есть круг тех вопросов, решения по которым принимают только органы государственной власти Федерации; **во-вторых**, **предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов**; **в-третьих**, Конституция закрепляет право субъектов Российской Федерации **самостоятельно** принимать решения по вопросам, которые не отнесены к ведению Российской Федерации и не относятся к предметам их совместного ведения. При этом споры о компетенции между государственными органами Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

4. Принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Значение этого принципа подчеркнуто в Преамбуле

Конституции Российской Федерации, где сказано, что Россия является многонациональным государством и ее федеративное устройство это отражает. Многочисленные национальные государства и национально-государственные образования в Российской Федерации рассматриваются как разнообразные формы национальной государственности, как форма осуществления нациями и народностями права на самоопределение. В настоящее время в составе Российской Федерации **находятся** 21 республика, одна автономная область и 3 автономных округа.

5. Равноправие субъектов Российской Федерации. Этот принцип федеративного устройства России впервые получил закрепление в п. 4 статьи 5 Конституции Российской Федерации 1993 г. в достаточно своеобразной форме. **Во-первых**, в равенстве их прав **во взаимоотношениях** с федеральными органами государственной власти; **во-вторых**, в конституционно установленных равных пределах компетенции субъектов всех видов, в одинаковой степени ограниченной компетенции Российской Федерации; **в-третьих**, в равном представительстве всех субъектов в Совете Федераций Федерального Собрания Российской Федерации. Имеющиеся различия в государственно-правовой организации субъектов не влияют на их равное положение в Федерации.

§ 2. Государственно-правовой статус Российской Федерации как суверенного государства

I. Государственный суверенитет: понятие, содержание. При рассмотрении вопроса о суверенитете Российской Федерации следует исходить из того, что Российская Федерация, с момента своего возникновения в январе 1918 г., была суверенным государством. С определенными особенностями сохранился государственный суверенитет РСФСР и во время пребывания ее в составе Союза ССР. Именно поэтому в Преамбуле Конституции Российской Федерации 1993 г. ставилась задача возродить «суверенную государственность России».

В настоящее время уже новый **конституционно-договорной статус** Российской Федерации определяется в статье 4 Конституции Российской Федерации 1993 г. и в Федеративном Договоре от 31 марта 1992 г. Конституционно-договорные особенности правового положения Российской Федерации характеризуются тем, что **она стала самостоятельным суверен-**

ным государством, полностью восстановившим свой государственный суверенитет, а ее субъекты стали равными в своих правах во взаимоотношениях с Российской Федерацией, с федеральными органами государственной власти.

Что такое государственный суверенитет? В науке государственного права о государственном суверенитете говорят, **во-первых, как о свойствах государства** (то есть носителем суверенитета является **государство**) **самостоятельно и независимо** от власти других государств осуществлять свои функции на его территории и за ее пределами, в международных отношениях, **а также и, во-вторых, о таких свойствах государственной власти** (носителем суверенитета признается **власть**), которые выражаются в **верховенстве и независимости** данного государства по отношению к любым другим властям внутри страны, а также и в сфере межгосударственных отношений при строгом соблюдении норм международного права.

Мы считаем, что **под государственным суверенитетом** следует понимать **именно верховенство и независимость**, то есть такие суверенные свойства **государственной власти**, которые выражают ее политико-правовую сущность и проявляются в соответствующих формах во внутренне- и внешнеполитической деятельности государства.

Чем характеризуется верховенство власти как определяющий структурный элемент понятия «государственный суверенитет»?

Определяющее положение государственной власти по отношению к другим свойствам государства проявляется **в ее верховенстве**. Это означает, что:

- только государственная власть **обладает возможностью** оказывать **авторитетное**, при необходимости с применением силы, **воздействие** на все стороны жизни общества, что придает ей всеобъемлющий характер;
- только государственная власть обладает **таким** суверенным свойством, которое **состоит в правомочии устанавливать** в обществе единый правопорядок, правоспособность государственных органов, общественных объединений и организаций, **наделять** правами и обязанностями должностных лиц и граждан;
- верховенство государственной власти выражается также и в наличии **единой системы государственных органов**, составляющих в совокупности государственную власть. Юридические признаки единства государственной власти состоят в том, что отдельные органы, принадлежащие

к этой системе, **не могут предписывать одновременно** одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах **взаимно исключающие** правила поведения;

– **верховенство государственной власти делает ее единственной политической властью**, исключая тем самым возможность существования наряду с суверенной государственной властью **какой-либо иной политической власти**. Гарантии единства верховной государственной власти закреплены в части 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

Таким образом, верховенство государственной власти – это такое состояние власти, при которой **над ней не стоит и не может стоять никакая другая власть**. Вместе с тем, верховенство государственной власти не означает ее неограниченность. Как всякая другая власть в конституционном государстве, **суверенная государственная власть основана на праве**.

Независимость государственной власти – следующий структурный элемент понятия «государственный суверенитет». Термин «верховенство» содержательно предполагает, как об этом было сказано, состояние государственной власти, независимо от какой-либо власти **внутри** страны. В свою очередь, верховенство государственной власти невозможно **без ее независимости**, во вне которая тем самым выступает также в качестве необходимого условия верховенства государства. Независимость как суверенное свойство государственной власти также характеризуется **политической самостоятельностью** государства по отношению к другим государствам.

Специфика реализации государственного суверенитета в сфере международных отношений обуславливается, **во-первых**, тем обстоятельством, что международное общение есть общение суверенных государств, то есть **в международно-правовых отношениях субъектами выступают** прежде всего и главным образом **суверенные государства**. А это означает, что в своем непосредственном проявлении суверенитет каждого государства не может не учитывать действия суверенитета другого государства, а потому осуществляется **в форме взаимных соглашений** различных государств.

Во-вторых, принцип государственного суверенитета в международном общении основывается **на недопустимости вмешательства** во внутренние дела государств. Сфера внутренней компетенции существует независимо от норм международного права и не является производной от него.

В-третьих, государство **имеет право сделать предметом международно-правового регулирования** отдельные вопросы, **входящие в его внутреннюю компетенцию**. К ним относятся, в частности, положения части 15 статьи Конституции Российской Федерации о том, что: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Независимость, как суверенное свойство государственной власти, характеризует прежде всего **политическую** самостоятельность того или иного государств по отношению к другим государствам.

Поэтому государственный суверенитет Российской Федерации в настоящее время является целостным и неотчуждаемым. О нем, действительно, можно сказать, что именно он **представляет собой понятие в превосходной степени**. Однако, являясь федеративным государством, Российская Федерация **должна ограничивать себя** в осуществлении предметов ведения и полномочий в случаях, **во-первых**, предусмотренных п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, и, **во-вторых, в пользу субъектов Российской Федерации**. В этом, по сути дела, указанном самоограничении заложена действительная неограниченность прав Российской Федерации и подлинно демократические основы взаимоотношений с другими суверенными государствами и такая же основа разграничения предметов ведения и властных полномочий со своими субъектами.

Государственный суверенитет Российской Федерации **реализуется** через полномочия российского государства, в первую очередь, через ее **суверенные права**. Суверенные права российского государства в своей полноте обеспечивают такое качественное состояние государственной власти, которое характеризует свойственный ей государственный суверенитет.

II. Суверенные права и государственно-правовые признаки, которые характеризуют Российскую Федерацию как суверенное Федеративное государство.

1. **Учредительный характер** федеральной государственной власти, проявляется в следующем:

– **в определении** наименования государства, установлении основ конституционного строя. Новое наименование государства – «Российская Федерация – Россия» – отражает историческую преемственность с до-октябрьской и послеоктябрьской Россией;

– **в установлении** характера взаимоотношений между человеком, гражданином, обществом и государством, пределов ответственности государства перед гражданином, обществом и, в свою очередь, граждан перед государством;

– **в определении** формы государственного устройства, объеме предметов исключительного ведения федерации, гарантий целостности исторически сложившегося государственного единства народов;

– **в выборе системы** государственных органов и определении характера взаимоотношений между ними;

– **в праве вступать** в новые государственные и межгосударственные союзы.

2. Российская Федерация как государство **имеет свою территорию**. В государственно-правовой науке вопрос о государственной территории непосредственно примыкает к вопросу о суверенитете государства. **Территория государства**, в общепринятом понимании, **представляет собой** определяемую государственными границами, которые устанавливаются международными соглашениями, **часть суши с находящимися на ней внутренними водами и заключенную в государственных границах воздушную территорию и недра земли**.

В соответствии с этим, в части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации установлено: «Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море¹, воздушное пространство над ними». В части 2 этой же статьи 67 содержится своего рода дополнение, из которого следует, что: «Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе² и в исключительной экономической зоне Российской

¹ Федеральный закон от 6 августа 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».

² Федеральный закон от 7 декабря 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права»¹.

Территория Российской Федерации является пространственным пределом ее власти. В части 1 статьи 4 Конституции сказано, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории².

3. Важным элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является **федеральное гражданство**. Каждому, проживающему на территории Российской Федерации, гарантируется свобода выбора гражданства, правовая защита и помощь. Защита прав граждан за границей возлагается на государственные органы Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения.

4. Российская Федерация имеет общие для всей страны **высшие государственные органы**. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительством Российской Федерации, судебными органами Российской Федерации (часть 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации). Государственная власть в субъектах Российской Федерации осуществляется образуемыми ими государственными органами (ч.2 ст. 11 Конституции). Разграничение предметов ведения и полномочий между ними осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции).

5. Элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является **федеральная нормативно-правовая система**. В рамках этой

¹ Федеральный закон от 24 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Названные федеральные законы с изменениями и дополнениями изданы в серии «Федеральный закон». (М.: ИНФРА-М, 2002-2003).

² Открытое море не является государственной территорией. Прибрежные воды – часть государственной территории; ширина территориальных вод различна в различных государствах – от 3 до 12 морских миль. В СССР, например, декретом от 21 мая 1921 года ширина территориальных вод была установлена в 12 миль.

В соответствии со сложившейся международной практикой, плавающие под государственным флагом военные корабли и имеющие опознавательные знаки военные самолеты, находящиеся в открытом море торговые суда и пролетающие над морем гражданские самолеты рассматриваются как государственная территория. Это так называемая «летающая» и «плавающая» государственная территория.

системы существует и взаимодействует большая группа нормативных правовых актов Федерации и ее субъектов. Это федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Ядром правовой системы Российской Федерации является Конституция Российской Федерации, имеющая высшую юридическую силу, прямое действие и применяемая на всей территории Российской Федерации. Законы и иные нормативные акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

6. Важнейшим элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является ***федеральная государственная собственность и единая кредитно-денежная система***.

В Российской Федерации существует единое рублевое пространство, единые правила кредитования и кредитных расчетов, единые правила валютного регулирования и валютного контроля.

Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

7. Элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является наличие ***национальных Вооруженных Сил***, на которые возложена защита государственных интересов, суверенитета и территориальной целостности Отечества. Российская Федерация определяет структуру и организацию вооруженных сил, разрабатывает и осуществляет оборонную политику государства.

Российская Федерация может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними объединенные Вооруженные Силы или силы быстрого реагирования – коллективные силы по поддержанию мира.

Использование Вооруженных Сил Российской Федерации, органов внутренних дел, федеральных служб безопасности в целях насильственного устранения или изменения конституционного строя Российской Федерации является тягчайшим преступлением.

8. Структурным элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является ***абсолютная международная правосубъектность России***. Это означает включение Российской Федерации в систему мирового сообщества, возможность быть полноправным членом междуна-

родных организаций. Российская Федерация заключает международные и межгосударственные договоры и соглашения с иностранными государствами; участвует в международных организациях и иных объединениях, системах коллективной безопасности, региональных государственных и межгосударственных союзах. Только Российская Федерация обладает правом объявлять войну и заключать мир. Российская Федерация проводит единую внешнюю политику и координирует внешнеполитический курс субъектов в ее составе.

9. Важным элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является *закрепление Конституцией русского языка в качестве государственного языка* (ч. 1 ст. 68 Конституции Российской Федерации).

Русский язык, как основное средство межнационального общения народов, имеет статус государственного языка в соответствии со сложившимися историко-культурными традициями в государстве. Российское государство признает равные права всех языков народов Российской Федерации на их сохранение и развитие. Субъекты Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. При этом, **графической основой** строения алфавита языков республик должна быть **кириллица**. Иные графические основы (латиница и другие) могут быть установлены только федеральным законом.

Работа в федеральных органах государственной власти, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления осуществляется на государственном языке Российской Федерации. При обеспечении, в случае необходимости, перевода выступления на государственный язык Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации **официально публикуются** на государственном языке Российской Федерации.

В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях **республик** наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик.

В отношениях Российской Федерации с субъектами Российской Федерации используется государственный язык Российской Федерации¹.

10. Государственные символы Российской Федерации и ее столица.

Наука государственного права рассматривает только те из символов, которые приобрели наибольшее значение в жизни государства, благодаря их применению в качестве символов, **выражающих государственный суверенитет**. Таковыми, прежде всего, являются **герб, флаг (цвета) государства**. К числу государственных символов можно также отнести государственный гимн, государственные праздники и государственные награды. Конституция Российской Федерации в ст. 70 к числу государственных символов государства относит государственные флаг, герб и гимн; их описание и порядок официального использования устанавливается федеральным конституционным законом².

Государственный флаг Российской Федерации является наиболее общим и важнейшим **символом суверенитета государства**, поэтому о нем принято говорить как о верховной эмблеме государства. Символическое значение флага проявляется, прежде всего, в свойственном ему сочетании цветов. **Государственный флаг, в отличие от национального**, символизирует не ту или иную нацию, а политический институт – государство, в котором проживают различные нации и народности. Но если этнический состав государства однороден, национальный флаг может служить государственным и наоборот.

Государственный флаг Российской Федерации представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней – белого, средней – синего, нижней – красного цвета³.

¹ Закон РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» в ред. Федеральных законов от 24 июля 1998 и 11 декабря 2002 гг. // Федеральный закон. – № 22/97. – М.: ИНФРА-М, 2003.

² В настоящее время в Российской Федерации государственная символика утверждена Федеральными конституционными законами от 25 декабря 2000 г.: «О Государственном флаге Российской Федерации»; «О Государственном гербе Российской Федерации» в ред. Федерального конституционного закона от 9 июля 2002 г.; «О Государственном гимне Российской Федерации», с последующими изменениями.

³ Каждому цвету дано свое толкование: красный означает – державность; синий традиционно был выбран как цвет Богоматери, под покровительством которой якобы находится Россия; а белый символизирует свободу и независимость. Было и другое толкование цветов, каждый из которых символизировал Великороссию, Малороссию, Белороссию. По законам геральдики красный цвет означает – могущество, синий – величие, а белый, как уже отмечалось, – свободу.

Государственный герб Российской Федерации – это официальная эмблема государства, изображаемая на государственных документах, гербовых печатях, денежных знаках. Государственный герб как официальная эмблема государства может быть использован исключительно в интересах государства, с разрешения его государственных органов.

Государственный герб Российской Федерации представляет собой четырехугольный с закругленными нижними углами, заостренными в оконечности, красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и (над ними) одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла – скипетр, в левой – держава. На груди орла, в красном щите, расположен серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьём черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

Использование Государственного флага Российской Федерации и Государственного герба Российской Федерации с нарушением предписаний Федеральных конституционных законов, а также надругательство над Государственным флагом Российской Федерации и Государственным гербом Российской Федерации влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный гимн Российской Федерации представляет собой **музыкально-поэтическое произведение**, исполняемое в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом: при вступлении в должность Президента Российской Федерации; при вступлении в должность руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и руководителей органов местного самоуправления; при открытии и закрытии заседаний Совета Федерации и сессий Государственной Думы; во время церемоний встреч и проводов, посещающих Российскую Федерацию глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств и в других случаях. Государственный гимн исполняется также ежедневно: перед началом и по окончании вещания государственными телевизионными и радиовещательными кампаниями и др. Текст Государственного гимна Российской Федерации также утвержден Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000г. (в ред. Федерального конституционного закона от 22 марта 2001 г.)

Столица Российской Федерации – город, имеющий важнейшее значение среди других городов страны с точки зрения государственной, хозяйственной и культурной жизни. В столице функционируют высшие органы государственной власти государства; столица является местом пребывания дипломатического корпуса.

Согласно ч. 2 ст. 70 Конституции Российской Федерации столицей Российской Федерации является **город Москва**. Статус столицы установлен Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации». Территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы. Закон закрепляет федеральную собственность на здания и сооружения, занимаемые федеральными органами, а также земельные участки под ними. Предусматривается компенсация затрат города в связи с выполнением им функций столицы за счет федерального бюджета.

III. Компетенция Российской Федерации. Особенности государственно-правового статуса Российской Федерации находят свое конкретное юридическое оформление также в закреплении Конституцией Российской Федерации **ее компетенции**, которая реализуется государственными органами Российской Федерации.

Как мы уже говорили, **компетенция состоит** из многих элементов, но основными из них являются **предметы ведения и полномочия (права и обязанности)**. При этом **предметы ведения** это те области общественных отношений, в пределах которых Российская Федерация осуществляет свою государственную деятельность. Вместе с тем, компетенция в федеративном государстве включает, **во-первых**, предметы **исключительного** ведения федеративного государства; **во-вторых**, предметы **совместного ведения** федерации и ее субъектов; **в-третьих**, предметы **исключительного ведения субъектов Федерации**.

Поэтому **собственную компетенцию** Российской Федерации составляют **предметы ее исключительного ведения** (ст. 71 Конституции) и **предметы совместного ведения** Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

1. Предметы исключительного ведения Российской Федерации. Данная группа предметов ведения характеризуется тем, что именно в этих пределах Российская Федерация осуществляет **свою исключительную, только ей присущую государственно-властную деятельность** в определенных для

нее пределах. По предметам исключительного ведения Российская Федерация **принимает** федеральные конституционные законы и федеральные законы, **имеющие прямое действие** на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 76 Конституции). При этом федеральные конституционные законы не могут каким бы то ни было образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации в ст. 71 предметы ведения.

К предметам исключительного ведения Российской Федерации, в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации, относятся следующие группы:

в области государственного строительства:

- **принятие и изменение** Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- **федеративное устройство и территория** Российской Федерации; установление порядка принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта;
- **регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;** гражданство Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- **установление системы федеральных органов** законодательной, исполнительной власти, порядка их формирования и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

в области экономического и социального строительства:

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное; кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

- метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система исчисления времени; геодезия и картография; наименование географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- федеральная государственная служба.

в области внешних сношений:

- внешняя политика, международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

- внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

в области государственной безопасности и обороны:

- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

- определение статуса и защита государственных границ, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

в области непосредственного и исключительного законодательства:

- **судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право.**

Предметы исключительного ведения Российской Федерации затрагивают далеко не все сферы общественной и государственной жизни. Но именно в этих сферах в наибольшей степени проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального государства.

2. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Под совместным ведением понимается **отнесение определенных вопросов к компетенции как Федерации, так и ее субъектов.** Иначе говоря, эта группа предметов ведения характеризуется тем, что они осуществляются **как** государственными органами Российской Федерации, **так**

и государственными органами ее субъектов; они закреплены в **ст. 72 Конституции Российской Федерации**.

По вопросам, отнесенным ч. 1 ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, издаются федеральные законы, определяющие **основы** (общие принципы; их еще называют «рамочными» законами) **правового регулирования**, включая определение предметов ведения и полномочий исключительно федеральных органов государств власти, принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов исполнительной власти. По этим же вопросам могут приниматься указы Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и акты органов исполнительной власти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения требуют не жесткой централизация, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов можно разделить на несколько групп.

В области государственного строительства и защиты прав и свобод человека и гражданина:

- **обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;**

- защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон;

- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В области регулирования экономики и социального развития:

- разграничение государственной собственности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

В области законодательства и деятельности правоохранительных органов и правовой системы:

- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных, правоохранительных органов, адвокатура, нотариат.

К ведению Российской Федерации относится также, ***координация международных и внешнеполитических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.***

Из этого перечня предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов следует, что определенная часть отраслей права – административное, трудовое и др. – регулируются Российской Федерацией и ее субъектами, **а это предполагает издание** федеральных законодательных актов (кодексов, федеральных законов) и в соответствии с ними издание соответствующих нормативных правовых актов субъектами Федерации. Российская Федерация. В отношении создания системы органов государственной власти и местного самоуправления Федерация претендует только на установление общих принципов. Это нашло свое конкретное выражение в принятии Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями) и Федерального закона от 6 октября 2003 г.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для этой группы предметов ведения характерно и то, что, в соответствии с частью 2 ст. 78 Конституции Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации **могут передавать** им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Кроме того, объем полномочий Российской Федерации и ее субъектов может быть скорректирован договорами и соглашениями¹ о перераспределении полномочий между ними.

IV. Российская Федерация и Содружество Независимых Государств. В ст. 78 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что Российская Федерация, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Таким объединением, в составе которого находится (состоит) Российская Федерация, является Содружество Независимых Государств (СНГ).

После того, как 8 декабря 1991 г. Белоруссия, Россия и Украина заявили о прекращении существования Союза ССР и провозгласили создание СНГ, **21 декабря 1991 г.** в Алма-Ате была принята Декларация, в которой подтверждалось вхождение в состав СНГ, кроме указанных ранее трех государств, еще **восемью** других республик бывшего Союза ССР: Азербайджана, Армении, Казахстана, Молдовы, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана, Киргизстана. В 1993 г., в состав СНГ вошла и Грузия.

В течение 1992 г. шли постепенные поиски формы организации СНГ, что и завершилось **принятием 22 января 1995 года** в Минске **Устава Содружества Независимых Государств.**

¹ Договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий – это правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Сторонами в Договоре являются федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные законом соответствующего субъекта органы государственной власти субъекта Федерации.

Соглашение – правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта друг другу части своих полномочий. Сторонами соглашения являются соответствующие органы исполнительной власти.

В статье 1 Устава сказано, что Содружество Независимых Государств основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права. Содружество **не является государством**, не обладает наднациональными полномочиями.

Целями Содружества являются:

- осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;
- всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;
- обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- сотрудничество между государствами в области международного мира и безопасности;
- содействие гражданам государств-членов в свободном обмене, контактах и передвижении в Содружестве;
- взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;
- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества; и ряд других целей.

В статье 3 Устава определены **сферы совместной деятельности** государств-членов Содружества. **К таким сферам относятся:**

- обеспечение прав и основных свобод человека;
- координация внешнеполитической деятельности;
- сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства;
- сотрудничество в развитии системы транспорта и связи; охрана здоровья и окружающей среды; вопросы социальной и миграционной политики; борьба с организованной преступностью; сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ.

Правовые особенности Содружества:

1. Государствами-учредителями Содружества являются государства, подписавшие и ратифицировавшие Соглашение о создании Содружества от 8 декабря 1991 г. и Соглашение от 21 декабря 1991 года. Членами Со-

дружества могут стать государства, которые разделяют цели и принципы Содружества и принимают на себя обязательства, содержащиеся в Уставе Содружества. Допускается возможность ассоциированного членства.

2. Государство-член Содружества **вправе выйти** из Содружества. О таком намерении государство-член извещает письменно депозитария настоящего Устава за 12 месяцев до выхода. Депозитарием, то есть хранительницей первого основного экземпляра Устава, является Республика Беларусь.

3. В Уставе также определена **система органов** Содружества.

Высшим органом Содружества является **Совет глав государств**, который обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов.

Совет глав правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов.

В систему органов Содружества также входят: Координационно-консультативный Комитет; Совет Министров обороны; Совет Министров иностранных дел; Совет Министров внутренних дел; Главное командование Объединенных Вооруженных Сил; Совет командующих Пограничными войсками; Комиссия по правам человека; Экономический Суд.

4. Решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия – консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться в качестве препятствия для принятия решения.

5. Расходы по финансированию деятельности органов Содружества распределяются на основе долевого участия государств-членов.

6. **13 марта 1992 г.** в Москве было подписано Соглашение **о полномочных представителях** независимых государств. Было установлено, что правительства государств-членов СНГ вправе иметь в столицах других государств-участников Соглашения полномочные представительства данного государства.

7. **27 марта 1992 г.** в Алма-Ате подписано Соглашение **о Межпарламентской Ассамблее** государств-участников Содружества. Был создан Совет Ассамблеи и образованы другие рабочие органы.

Все сказанное свидетельствует о том, что Содружество Независимых Государств по многим параметрам **приближается к конфедерации**.

На этом не остановилось развитие форм сотрудничества между государствами в составе Содружества. Дальнейшее развитие получают как двусторонние, так и многосторонние связи в различных сферах экономического, социального, культурного и военного сотрудничества.

ГЛАВА XV. СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В п. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации установлено, что Российская Федерация **состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов** – равноправных субъектов Российской Федерации¹.

В статье 66 Конституции Российской Федерации установлено:
статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики (часть 1 статьи 66);

статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемых законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (часть 2 ст. 66).

§ 1. Государственно-правовой статус республики в составе Российской Федерации.

Составной частью общей системы российской государственности является **национальная государственность**, которая выступает не только как конкретная форма реализации права наций на самоопределение, но и как совокупность государственно-правовых учреждений и институтов, посредством которых осуществляется государственное властвование в рамках национально-государственных и национально-территориальных образований. В российской национальной государственности проявляется не только то, что свойственно национально-государственному строительству

¹ Название субъектов различных федераций разнообразны: штаты – в США, Мексике, Бразилии, Австралии, Индии; кантоны – в Швейцарии; провинции – в Канаде, Аргентине, Пакистане; земли – в Германии и Австрии. Однако повсеместно в зарубежных федерациях их субъекты в рамках одной страны именуются одинаково.

в целом, но и элементы особого для каждой из форм национальных образований, то есть республик, автономной области, автономных округов.

По отношению к республике в составе Российской Федерации это означает, что она – **государство** (ч. 2 ст. 5 Конституции), обладающее на своей территории всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции).

В настоящее время в Российской Федерации находится 21 республика, перечень которых содержится в статье 65 Конституции Российской Федерации. Национальный характер республики определяется тем, что на ее территории компактно проживает большинство той нации, которая дала имя республике, хотя эта нация может и не составлять большинства населения республики.

Вместе с тем, все республики имеют ряд важных общих качеств. Одно из них заключается в том, что каждая республика в составе Российской Федерации **является национальным государством**. Государство это не обладает суверенитетом, оно находится в составе Российской Федерации **на конституционно-договорных началах**, что устанавливается и в конституциях республик. Республики не могут быть независимы от Российской Федерации. Они не вправе в одностороннем порядке изменять свой правовой статус (ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации).

Государственно-правовые признаки, характеризующие республику в составе Российской Федерации как государство:

1. Республика, как государство в составе Федерации, характеризуется, прежде всего, **наличием у нее учредительной власти**. Это находит свое проявление в том, что республика принимает свою конституцию, которая должна соответствовать Конституции Федерации, составлять с ней единое конституционное пространство, основанное на общих принципах. В конституции республики решается вопрос о наименовании республики, определяется статус республики как государства в составе Федерации; учитываются национальные и иные особенности граждан республики при определении их правового положения; с соблюдением требований п. «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации устанавливается система государственных органов республики. Республика признает приоритет фе-

деральных нормативных правовых актов, изданных по предметам исключительного ведения Российской Федерации.

2. Каждая республика **имеет свою территорию**, которая, совместно с территориями других субъектов, образует территорию Российской Федерации. Конституция республики устанавливает, что территория республики принадлежит ее многонациональному народу и является исконной землей традиционного расселения ее коренных народов **Республика обладает территориальным верховенством**. Территория республик не может быть изменена без ее согласия.

3. Каждая республика **имеет свое гражданство**, а каждый гражданин республики является и гражданином Российской Федерации.

4. В соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации, **система государственных органов республики устанавливается республикой самостоятельно** в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, определенных федеральным законом.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти республик **образуют** в этих республиках **единую систему** исполнительной власти Федерации.

5. **Республика имеет свою государственно-правовую нормативную систему**. В нее входят: республиканская конституция; республиканские кодексы, законы, подзаконные акты, изданные по предметам исключительного ведения республики; республиканские нормативные правовые акты, изданные по предметам совместного ведения Федерации и республик на основе принципов Конституции Российской Федерации, Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республикой; договоры и соглашения республики с Российской Федерацией по социально-экономическим, экологическим и другим вопросам; аналогичные договоры и соглашения с другими субъектами Российской Федерации; соглашения республики по внешнеэкономическим вопросам с зарубежными странами; акты органов местного самоуправления.

6. Республика в составе Российской Федерации **самостоятельно распоряжается принадлежащей ей собственностью**. Находящиеся в собственности республики соответствующие объекты, природные богатства используются в целях обеспечения материальных и духовных потребностей народов республики.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются законодательством Российской Федерации и законодательством республики в составе Федерации.

7. В соответствии с частью 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации, республика **вправе устанавливать свой государственный язык**. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республики они употребляются наряду с русским языком, который является государственным языком Российской Федерации (ч. 1 ст. 68 Конституции Российской Федерации). Двуязычие в настоящее время признается практически всеми республиками, что закрепляется в конституции республики.

Вместе с тем, в соответствии с требованиями Закона РСФСР от 26 октября 1991 г. в ред. Федеральных законов от 24.07.1998г. и от 11 декабря 2002 г. «О языках народов Российской Федерации», республики признают и гарантируют равные права всех национальных языков на их сохранение и развитие. Поэтому в местностях компактного проживания национальных групп, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований, наряду с государственными языками республики и Российской Федерации в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности.

8. Республика в составе Российской Федерации **обладает международной правосубъектностью**. Однако, строя свою внешнеполитическую деятельность, субъекты Российской Федерации в достаточной степени опереться на действующую Конституцию Российской Федерации и федеральных законов. В Федеративном договоре 1992 года сказано, что субъекты Российской Федерации являются «самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей». В настоящее время этот вопрос урегулирован Федеральным законом от 15 декабря 1998 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». В Федеральном законе содержится общее требова-

ние, в соответствии с которым заключаемые республиками соглашения по международным и внешнеэкономическим вопросам не должны противоречить Конституции Российской Федерации и международным обязательствам Российской Федерации.

9. Каждая республика в составе Российской Федерации **имеет свою государственную символику** – государственный флаг, государственный герб, государственный гимн, свою столицу, что закрепляется в конституции каждой республики. Государственная символика республики выражает ее самобытность и исторические традиции народов, населяющих республику, определяется и устанавливается самой республикой.

10. Естественно, как государство, республика **имеет свою компетенцию**, которая определяется в статье 72 Конституции Российской Федерации и собственной конституцией республики. Однако, поскольку в статье 5 Конституции Российской Федерации установлено, что все субъекты Российской Федерации равноправны, мы посчитали возможным рассмотреть этот вопрос в § 4 настоящей главы «Учебного пособия».

§ 2. Край, область, город федерального значения в составе Российской Федерации. Государственно-правовой статус

Мы уже неоднократно говорили, что одной из особенностей Российской Федерации является **разновариантность ее субъектов**. С заключением Федеративного договора 31 марта 1992 года и принятием Конституции Российской Федерации 1993 года **субъектами Российской Федерации признаны края, области, города федерального значения** (Москва и Санкт-Петербург). По всем предыдущим Конституциям РСФСР край и область относились к административно-территориальным образованиям и их взаимоотношения с органами государственной власти Федерации носили характер, который обычно складывается между государством и его административно-территориальными единицами, **то есть обычный характер унитарного государства**. Федеративные отношения складывались только между государством и национальными государствами (автономными республиками) и национально-государственными образованиями (автономными областями и национальными округами).

С принятием Федеративного договора и Конституции Российской Федерации 1993 года в основу Российской Федерации положен не только на-

ционально-государственный, но и административно-территориальный принцип. В связи с этим значительно повышен правовой статус края, области, города федерального значения, которые стали теперь **государственно-территориальными образованиями и субъектами Российской Федерации**.

В настоящее время в Российской Федерации находятся **девять краев и 46 областей**, а также **два города** федерального значения, перечень которых содержится в части 1 статьи ст. 65 Конституции Российской Федерации.

Край и область представляют собой сложный хозяйственный комплекс, включающий индустриальные центры и сельскохозяйственные районы. Многие края и области по размерам своей территории, количеству населения, развитию хозяйства превосходят как многие республики в составе Российской Федерации, так и отдельные государства Европы и Азии¹.

Государственно-правовой статус края и области определен главой третьей Конституции Российской Федерации и Федеративным договором от 31 марта 1992 года. Государственно-правовой статус г. Москвы определен Законом, принятым Верховным Советом РСФСР 15 января 1993 г. «О статусе города Москвы – столицы Российской Федерации»; статус г. Санкт-Петербург – Уставом города Санкт-Петербург.

Государственно-правовые признаки, характеризующие край, область, город федерального значения в качестве субъекта Российской Федерации:

1. Край, область, город федерального значения **обладают элементами учредительной власти**, что проявляется в праве **принимать свои уставы**, равно как и законы и иные нормативные правовые акты. Эти акты, изданные в пределах компетенции края, области, города федерального значения, **подлежат государственной защите**.

¹ Например, такие области Российской Федерации как Астраханская, Воронежская, Самарская, Саратовская и др. по размерам своей территории в несколько раз больше таких республик, как Республика Адыгея, Ингушская Республика, Республика Марий Эл и др. Эти области по размерам своей территории превосходят отдельно взятые Бельгию, Голландию, Данию. Территория Тюменской области в три раза больше такого государства, как Испания (1.435,2 тыс. км² и, соответственно, 504 тыс. км²).

Куйбышевская область в составе РСФСР образована 14 мая 1928 г. как Средневожская; 20 октября 1929 г. переименована в Средневожский край; 27 января 1935 г. – в Куйбышевский край; 5 декабря 1936 г. – Куйбышевскую область; 25 января 1992 г. – в Самарскую область. Территория области – 53,6 тыс. км²; население области – 3,3 млн. человек.

2. Край, область, город федерального значения **имеют свою территорию**, которая не может быть изменена без их согласия.

3. Каждый край, область, город федерального значения **образуют свои представительные (законодательные), исполнительные и судебные органы**, которые функционируют на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иных федеральных законов, уставов соответствующих краев, областей, городов федерального значения. Государственные органы указанных субъектов **относятся к органам государственной власти** и больше не считаются местными органами, как это было по прежним Конституциям РСФСР.

4. **Экономическую основу** жизнедеятельности края, области, города федерального значения составляет **собственность**, если она не подпадает под статус федеральной собственности.

5. В краях, областях **употребляется государственный язык** Российской Федерации – русский, так как основной процент населения этих субъектов русские. В то же время на территории краев и областей компактно проживают представители других наций и народностей. В этом случае на таких территориях **может применяться** и язык соответствующей нации или народности.

6. Край, область, город федерального значения **являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей**, соглашений с другими субъектами Российской Федерации, если это не противоречит федеральной Конституции и законам Российской Федерации. Координация международных и внешнеэкономических связей осуществляется федеральными органами совместно с государственными органами края, области, города федерального значения.

7. Российская Федерация и субъекты Федерации **могут временно делегировать** друг другу на договорной основе часть своих полномочий. Предусматривается возможность заключения соглашений между краями, областями и другими субъектами Российской Федерации по предметам их ведения и полномочий.

8. Край, область, город федерального значения **вправе иметь свою символику**. Порядок использования символики определяется законом соответствующего субъекта. Так, в Самарской области действует закон от 22

сентября 1998 г. «О государственных символах Самарской области», который был принят Самарской Губернской Думой.

9. Компетенция края, области, города федерального значения будет рассмотрена в § 4 настоящей главы.

Определенными особенностями характеризуется статус такого субъекта Российской Федерации, как Москва, являющейся столицей Российской Федерации. Как мы уже говорили, статус г. Москвы определяется Законом от 15 апреля 1993 г.

§ 3. Государственно-правовой статус автономных образований в составе Российской Федерации

В соответствии с части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, в составе Российской Федерации находится **одна автономная область** – Еврейская АО, а также **четыре автономных округа**. И автономная область, и автономные округа относятся к **административной автономии**, то есть являются **национально-территориальными образованиями**, а в настоящее время и субъектами Российской Федерации.

Статус автономной области и автономных округов определяется Конституцией Российской Федерации, Федеративным Договором от 31 марта 1992 года, который включает и Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Что характерно для государственно-правового статуса автономных образований в составе Российской Федерации?

1. Автономная область и автономные округа **обладают элементами учредительной власти**. Это проявляется в их праве **принимать свои уставы**, законы и иные нормативные правовые акты. Устав, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором, закрепляет за автономной областью, автономными округами право решать все вопросы, отнесенные к их компетенции, издавать нормативные правовые акты в форме законов, определять символику субъекта Федерации.

2. Являясь субъектами Российской Федерации, автономная область и автономные округа **располагают своей территорией**, которая не может быть изменена без их согласия. Границы между автономными образова-

ями и другими субъектами Российской Федерации могут быть изменены только на основании общего согласия.

3. По численности и структуре **населения** все автономные округа **невелики и многонациональны**. В каждом автономном округе проживает, как правило, несколько национальностей. Наибольший удельный вес коренной национальности в Ненецком автономном округе – 16,5%, наименьший в Ханты-Мансийском (Югра) – 1,4%.

4. Автономная область, автономные округа **образуют органы законодательной и исполнительной власти**, которые функционируют на основе Конституции Российской Федерации, Федеративного договора от 31 марта 1992 года, Федерального закона от 6 октября 1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Что касается создания федеральных органов государственной власти, включая суд и прокуратуру, то решение этих вопросов отнесено к ведению Российской Федерации.

5. Вопросы **владения, пользования и распоряжения** землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами автономных образований регулируются федеральными законами, а также на их основе правовыми актами автономных образований. Статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономных образований **с учетом необходимости сохранения и поддержания** исторически сложившихся **традиционных** форм хозяйствования и использования природных ресурсов на соответствующей территории (ч. 3 статьи 3 Федеративного договора).

6. Автономная область и автономные округа **являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических** связей, соглашений с краями, областями, другими субъектами Российской Федерации. Координация международных и внешнеэкономических связей осуществляется федеральными органами государственной власти.

7. Автономная область и автономные округа **имеют свою символику** и свой административный центр (г. Ханты-Мансийск в Ханты-Мансийской (Югра) автономном округе, п. Палана – в Корякском автономном округе и др.).

Вхождение автономного округа в состав края или области по смыслу п. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Российской Федерации – края или области. Это состояние определяет особенности не только края, области, о чем мы уже говорили, но и особенности статуса автономного округа, что определено в том же Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г.

§ 4. Компетенция субъектов Российской Федерации

Республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации **между собой равноправны**. Это положение является исходным для рассмотрения вопросов о компетенции субъектов Российской Федерации.

Компетенцию, то есть совокупность предметов ведения и полномочий, субъектов Российской Федерации, как и компетенцию субъектов других федеративных государств, **составляют**:

во-первых, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепленные в статье 72 Конституции Российской Федерации, которые распространяются в одинаковой степени на всех субъектов Российской Федерации;

во-вторых, в статье 73 Конституции Российской Федерации установлено, что вне предметов ведения Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации) субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

I. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения с Российской Федерацией. Эта группа предметов ведения характеризуется тем, что в определенных Конституцией Российской Федерации и федеральных нормативных право-

вых актах **пределах** реализуют свои полномочия и Российская Федерация, и субъекты Российской Федерации.

Конституционно определенные предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации охватывают следующие области жизнедеятельности собственно Российской Федерации и, следовательно, субъектов Российской Федерации. **Это области:**

- государственного строительства и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- законодательства, деятельности правоохранительных органов и правовая система;
- регулирование экономики и социального развития;
- координация международных и внешнеэкономических связей Российской Федерации и ее субъектов.

С учетом особенностей конституционного определения предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, **субъекты Российской Федерации:**

в области государственного строительства, защиты прав и свобод человека и гражданина:

- обеспечивают соответствие конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами обеспечивают защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту прав национальных меньшинств; обеспечивают законность, правопорядок, общественную безопасность; режим пограничных зон;

в области законодательства, деятельности правоохранительных органов и правовой системы субъекты Российской Федерации:

- обеспечивают реализацию на территории субъекта установленных принципов организации системы органов государственной власти субъекта и местного самоуправления;
- реализуют свое право на издание законов по вопросам административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, водного и лесного нормативно-правового регулирования, а также и законов о недрах и об охране окружающей среды;

– принимают меры к обеспечению кадрами судебных и правоохранительных органов, адвокатуры и нотариата.

Соответствующие полномочия принадлежат субъектам Российской Федерации и при реализации ими своей деятельности в областях экономического и социально-культурного развития, а также и в области внешних отношений.

Конституция Российской Федерации в ч.5 статьи 76 устанавливает, что по **предметам совместного ведения** Российской Федерации и ее субъектов **издаются** федеральные законы и **принимаются** в соответствии с ними **законы и иные нормативные правовые акты субъектов** Российской Федерации. При этом, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации **не могут противоречить** федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, **действует федеральный закон.**

Полномочия и Российской Федерации, и субъектов Российской Федерации **определяются** также федеральными законами. При определении конкретного содержания и объема полномочий как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации федеральные законы: **во-первых**, устанавливают полномочия федеральных органов государственной власти, то есть те, которые могут быть реализованы **только** федеральными органами государственной власти; **во-вторых**, **полномочия Российской Федерации** в тех областях общественных отношений, **которые переданы для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации**; **в-третьих**, **полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих областях общественных отношений.**

Наиболее обширная и устойчивая группа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, закреплена и гарантирована Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

II. Предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации в данном случае исходит из того, что субъекты Российской Федерации **вправе иметь предметы исключительного** ведения, что призвано обеспечить право на **самостоятельное** осуществление государственно-властной деятельности по предметам исключительного ведения субъекта Российской Федерации с учетом требований **статьи 73** Конституции Российской Федерации. Объем и характер таких полномочий определяется в конституциях республик, уставах других субъектов Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

В целях «Учебного пособия» можно выделить ту часть предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации **в области государственного строительства**, которая в большей степени характерна для всех субъектам Российской Федерации.

В данном случае:

республики в составе Российской Федерации принимают свои конституции, вносят в них изменения и дополнения, осуществляют контроль за соблюдением конституционных предписаний;

края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа принимают свои уставы, вносят в них изменения и дополнения, осуществляют контроль за соблюдением содержащихся в них предписаний.

Все субъекты Российской Федерации:

— решают вопросы, связанные с наименованием, переименованием субъекта Российской Федерации и представляют свое решение по этому вопросу в федеральные органы государственной власти для решения вопроса о внесении изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации;

— устанавливают систему законодательных, исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют порядок их формирования и деятельности, исходя из общих принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации и федеральных законах;

— формируют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; утверждают представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру на должность

высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; формируют органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, соблюдая требования федеральных законов;

- устанавливают порядок управления и обеспечивают управление учреждениями и организациями, находящимися в подчинении субъекта Российской Федерации, определяют их структуру, устанавливают их правовое положение и компетенцию в соответствии с требованиями федеральных законов;

- обеспечивают правовое и иное обеспечение организации и деятельности местного самоуправления;

- разрешают вопросы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации.

К ведению субъектов Российской Федерации относится также **определение политики и программ** в области государственного, экономического, культурного, экологического и национального развития субъекта Российской Федерации.

Наличие предметов исключительного ведения субъектов российской Федерации **обеспечивает**, таким образом, самостоятельность органов государственной власти субъектов российской Федерации в установленных пределах.

Самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации **в сфере нормативного правового регулирования** закреплена в **ч.4 статьи 76** Конституции Российской Федерации, в которой сказано: «Вне пределов ведения российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа **осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов** и иных нормативных правовых актов». Юридическая сила актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, подтверждается **ч. 6 ст. 76** Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам исключительного ведения субъекта Российской Федерации, **действует (!) нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.**

§ 5. Национально-культурная автономия в Российской Федерации

Правовое регулирование национально-культурной автономии осуществляется, в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, **Федеральным законом от 17 июня 1998 г. «О национально-культурной автономии»** (с последующими изменениями и дополнениями), **Федеральным законом от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях»**, другими федеральными законами, а также с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

В статье 1 Федерального закона «О национально-культурной автономии» дано следующее определение национально-культурной автономии:

«Национально-культурная автономия в Российской Федерации – это форма национально культурного самоопределения, представляющая собой *объединение граждан* Российской Федерации, *относящих себя к определенной этнической общности*, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры».

Новая редакция статьи 1 Федерального закона была дополнена указанием на то, что: «Национально-культурная автономия **является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой** национально-культурной автономия **является *общественная организация***».

Национально-культурная автономия может быть местной, региональной и федеральной.

Местная национально-культурная автономия (территория муниципального образования) **является основанием** для образования **региональной** национально-культурной автономии **двух и более** субъектов Российской Федерации. **Федеральная** национально-культурная автономия граждан Российской Федерации **учреждается не менее чем половиной** зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя **к определенной этнической общности**.

Местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности и постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования.

Образование, государственная регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурных автономий осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О национально-культурной автономии», а также Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Национально-культурная автономия имеет право:

- **получать поддержку** со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;
- **обращаться** в органы законодательной (представительной) власти, исполнительной власти и органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;
- **создавать** средства массовой информации в порядке, установленном федеральным законодательством, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;
- **создавать** образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;
- **участвовать** через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;
- **следовать** национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, в соответствии с законами субъектов Российской Федерации **вправе** предусматривать в бюджетах субъектов Российской Федерации финансовые средства для оказания поддержки национально-культурным автономиям¹.

¹ Новая редакция статьи 19 Федерального закона от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии», внесенная федеральным законом от 22 августа 2004 г.

§ 6. Административно-территориальное деление территории субъектов Российской Федерации

Под административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации следует понимать научно обоснованное разделение территории субъекта Российской Федерации на определенные части (административно-территориальные единицы), в соответствии с которыми строится (организуется) местное самоуправление.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года изменился субъектный состав Российской Федерации, что привело, в свою очередь, к видоизменению субъектного состава административно-территориальных образований. Административно-территориальными образованиями (единицами) больше не являются края и области, которые, как и республики в составе Российской Федерации, города федерального значения, автономная область, автономные округа провозглашены субъектами Российской Федерации, что привело к видоизменению самого субъектного состава внутри, их видов, порядка образования и правового регулирования.

В настоящее время правовое регулирование порядка образования, их упразднения, реорганизации отнесено к ведению субъектов Российской Федерации. Собственно нормативными актами субъектов Российской Федерации, регулирующими административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, являются конституции республик в составе Российской Федерации, уставы других субъектов Российской Федерации. На территории отдельных субъектов Российской Федерации действуют принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации законы об административно-территориальном устройстве соответствующего субъекта Российской Федерации.

В конституциях республик, в уставах других субъектов Российской Федерации закрепляются, прежде всего принципы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. В наиболее общем виде такими принципами являются:

1) самостоятельность, в пределах собственного ведения, определения административно-территориального устройства и порядка его изменения;

«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии» // Российская газета. 22 августа 2004 г.

2) обеспечение целостности территории субъекта Российской Федерации;

3) обеспечение исторически сложившейся системы расселения населения, тенденция ее развития;

4) создание экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

5) содействие рациональному использованию природных и материальных ресурсов, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.

В конституциях республик в составе Российской Федерации, в уставах других субъектов Российской Федерации устанавливается, что в состав субъекта Российской Федерации **непосредственно входят – города**, соответственно, республиканского, краевого, областного, автономной области, автономных округов значения, **а также районы**. Такие города и районы принято называть *базовыми* административно-территориальными образованиями (единицами) субъекта Российской Федерации.

Так, в статье 52 Устава Самарской области установлено, что в состав Самарской области непосредственно входят следующие административно-территориальные единицы Самарской области:

города областного значения: Самара, Жигулевск, Кинель, Новокуйбышевск, Октябрьск, Отрадный, Похвистнево, Сызрань, Тольятти, Чапаевск;

районы Самарской области: Алексеевский, Безенчукский, Богатовский, Большеглушицкий, Большечерниговский, Борский, Волжский, Елховский, Исаклинский, Камышлинский, Кинельский, Кинель-Черкасский, Клявлинский, Кошкинский, Красноармейский, Красноярский, Нефтегорский, Пестравский, Похвистневский, Приволжский, Сергиевский, Ставропольский, Сызранский, Хворостянский, Челно-Вершинский, Шенталинский, Шигонский.

В отличие от административно-территориального устройства Самарской области, в статье 92 Конституции Республики Коми установлено, что административно-территориальными единицами Республики являются города с подчиненными им территориями; к числу административно-территориальных единиц отнесены также и районы в городе.

Что характеризует город и район как административно-территориальные единицы?

Города играют исключительно важную роль в политической, хозяйственной и культурной жизни страны. Они являются местом сосредоточения больших промышленных предприятий, значительного числа предприятий и учреждений коммунального хозяйства, жилого фонда, медицинских, культурно-просветительных, научных и других учреждений, связанных с обслуживанием населения. Обеспечение нормального функционирования наиболее крупных городов с их сложным хозяйством, обширной территорией и многочисленным населением обусловило необходимость деления их на менее крупные административно-территориальные единицы – **городские районы**. В городе Самаре такими внутригородскими районами являются: Куйбышевский, Самарский, Ленинский, Октябрьский, Железнодорожный, Советский, Промышленный, Красноглинский. Территория города Тольятти включает в себя три внутригородские района.

Район – административно-территориальная единица, составляющая часть республики, края, области, автономной области, автономных округов. В экономическом отношении каждый район представляет собой сложный многоотраслевой организм, включающий сельскохозяйственные предприятия, небольшие промышленные предприятия главным образом по переработке сельскохозяйственной продукции, культурно-бытовые предприятия и др. В свою очередь, территория районов подразделяется на более мелкие административно-территориальные единицы, которые образуют **первичное** звено административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. Такими административно-территориальными единицами (образованиями) являются сельские населенные пункты: поселки, села, деревни, хутора, кишлаки, аулы и другие сельские населенные пункты.

Промежуточным звеном административно-территориальное устройство района, между районом и сельскими населенными пунктами, является **сельское поселение**, которое представляет собой **один или несколько объединенных общей** территорией сельских населенных пунктов, административный центр которого определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в которого в соответствии законами субъекта Российской Федерации **находится представительный орган** соответствующего муниципального образования. «Сельское поселе-

ние» как промежуточное звено административно-территориального устройства сельского района в каждом субъекте Российской Федерации получает свое наименование.

Решения по вопросам образования, объединения, упразднения районов на территории субъекта Российской Федерации принимают органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Образование, упразднение, установление границ первичных административно-территориальных единиц осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления базовых административно-территориальных единиц, в состав которых соответствующие первичные административно-территориальные единицы.

Контрольные вопросы и задания

1. В каких условиях и на каких правовых основах создавалась РСФСР до образования Союза ССР, и каковы особенности ее государственно-правового статуса?
2. Каков государственно-правовой статус РСФСР, как союзной республики, в составе Союза ССР?
3. Почему автономию определяют как государственно-правовую форму политического устройства наций в России? Каковы ее принципы и формы?
4. Определите виды автономных образований и особенности их правового статуса по Конституции РСФСР 1978 г.
5. Каковы государственно-правовые признаки Российской Федерации как суверенного государства по Конституции 1993 года? Каково значение государственных символов Российской Федерации?
6. Сформулируйте понятие компетенции Российской Федерации и определите предметы исключительного ведения Российской Федерации, особенности предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.
7. На каких принципах строятся отношения Российской Федерации и СНГ?
8. Чем характеризуется государственно-правовой статус республики в составе Российской Федерации и каково отличие от государственно-правового статуса края, области в составе Российской Федерации?
9. Покажите особенности государственно-правового статуса автономных образований в составе Российской Федерации.
10. Каково содержание компетенции субъектов Российской Федерации, и какие совместные полномочия субъектов Российской Федерации с Российской Федерацией?

11. Систематизируйте исключительные полномочия субъектов Российской Федерации, и покажите особенности их закрепления (на примере содержания главы IV Устава (основного закона) Самарской области).

12. Для каких целей проводится административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации, каковы принципы административно-территориального деления виды административно-территориальных единиц?

13. Постройте систему административно-территориального деления Самарской области.

14. Что такое национально-культурная автономия в Российской Федерации, каковы ее принципы и организационные формы реализации?

РАЗДЕЛ VI

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наличие **государственной власти**, наряду с территориальными разделением населения, является **еще** одним **определяющим** признаком государства как политической организации общества. В этом случае государственная власть представляет собой **систему отношений господства и подчинения**, то есть, функцию, которая необходима любому классовому обществу, и, одновременно, **орудие** осуществления данной функции. Государственная власть, в результате, **становится первичной и главной формой политического руководства** всеми процессами – жизнедеятельности государства и общества.

Составной частью государственного властвования является **механизм** властвования, который **отражает** существующую взаимосвязь между населением, его территориальным разделением и государством, и **обеспечивает** выполнение властных предписаний. Государственно-властное руководство отличается от других форм общественного руководства, в частности, тем, что оно осуществляется посредством **системы** специализированных органов государственной власти. В Российской Федерации, в соответствии с частью 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации **государственную власть осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации, Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.**

Государственная власть (органы государственной власти) в Российской Федерации, как и основы правового положения гражданина и человека в Российской Федерации, федеративное (государственное устройство России также **является генеральным** (государствообразующим) государственно-правовым институтом государственного права Российской Федерации.

ГЛАВА XVI. КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Основные признаки и понятие государственного органа

В механизме властвования народа важное место принадлежит государственным органам (органам государства). Власть всегда имеет предметно-материальное содержание, которое находит свое конкретное воплощение в государственных органах, способных осуществлять власть в государстве; без государственных органов не может быть и самого государства. Иначе говоря, для осуществления своих функций государственная власть нуждается в соответствующих органах и фактически функционирует, главным образом, через эти органы.

Проблемы государственного органа (органа государства) изучаются несколькими юридическими науками – теорией государства и права, административным, гражданским правом. Так, **теория государства и права** акцентирует внимание на сущности органа государства как орудия осуществления власти в государстве, выясняет его правосубъектность. **Наука административного права** исследует систему, особенности ее построения, внутреннюю структуру и функционирование органов исполнительной власти. **В науке гражданского права** орган государства рассматривается как юридическое лицо в имущественных правоотношениях.

Все сказанное определяет важность понимания вопросов, относящихся к организации и деятельности государственных органов, к их видам, их системе, внутренней классификации и др. Однако первым шагом на пути рассмотрения этих проблем, раскрывающих механизм государственной деятельности в целом, является необходимость уяснения более узкого вопроса – об общем **понятии государственного органа**, о тех наиболее общих признаках, которые его характеризуют.

Понятие государственного органа является частью более сложного понятия – организации. В действительности, государственный орган есть прежде всего **организация**. А любая организация предполагает совокупность коллектива людей, совместную их деятельность, рассчитанную на достижение определенных целей и совершаемую по строго установленным правилам.

Указанные общие признаки характерны для всякой организации. Однако государственные органы обладают суммой определенных признаков, порождаемых природой и функциями государства. Никакой государственный орган не может иметь задач и полномочий, идущих в разрез с функциями государства. Поэтому и понятие государственного органа есть понятие не просто организации, а **организации политической**, то есть организации, состоящей только **из граждан государства**, призванной осуществлять **власть** в государстве. А это предполагает обязательность правового урегулирования положения каждого государственного органа правовыми нормами, которые в своей совокупности не только дают общую характеристику самого понятия – «государственный орган», – но и являются одновременно определяющими структурными элементами его **общего** (в отличие от специального) правового положения.

Таковыми характерными (специфическими) для каждого государственного органа структурными элементами (признаками) **являются**:

во-первых, орган уполномочен государством осуществлять его задачи и функции. Своеобразие государственных органов определяется, прежде всего, их социальным назначением, а затем и особенностями порядка их избрания (формирования), стоящих перед ними задач, форм и методов их реализации.

Так, Президент Российской Федерации, в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации, является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент Российской Федерации – глава государства.

В статье 94 Конституции Российской Федерации установлено, что Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

Во-вторых, каждый государственный орган образуется, формируется в определенном порядке. Порядок образования государственного органа предусматривается Конституцией, федеральными законами или нормативными правовыми актами уполномоченного на то государственного ор-

гана. Иным путем орган государства не может быть образован. Отступление от данного правила в Российской Федерации может привести к нарушению предписаний ч. 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации, в которой установлено: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

В-третьих, существенным признаком государственного органа, независимо от того, какое место занимает он в системе государственных органов, является **наличие у него государственно-властных полномочий**.

Государственно-властные полномочия государственного органа предполагают своеобразную форму организующей деятельности, которая складывающейся из ряда взаимосвязанных элементов, к которым относятся: **право непосредственно решать** вопросы государственной и общественной жизни в государстве; **право издавать** нормативные правовые и индивидуальные акты, обязательные к исполнению другими государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их общественными объединениями; **они вправе совершать** иные действия, имеющие юридическое значение (выдачу документов, удостоверяющих юридические факты); **они обеспечивают исполнение** принятых нормативных правовых актов мерами воспитания, убеждения, поощрения и организации, а в необходимых случаях – добиваются выполнения требований предписаний нормативных правовых актов при помощи принудительной силы государства; **также осуществляют контроль** за исполнением соответствующих нормативных правовых актов.

В-четвертых, государственно-властные полномочия того или иного государственного органа **реализуются в рамках компетенции**, которой он наделен.

Что такое компетенция государственного органа? Мы будем исходить, в данном случае, из того, что **компетенция представляет собой совокупность прав, обязанностей, то есть полномочий государственного органа и предметов его ведения**. В свою очередь, **предметы ведения – это те области общественных отношений, в пределах которых государственный орган осуществляет свою государственно-властную деятельность**. Это означает, что каждый государственный орган обладает совокупностью определенных для него прав и обязанностей, осуществляемых им в закрепленной для него сфере общественных отношений.

В-пятых, каждый государственный орган в соответствии с поставленными перед ним задачами, с учетом направления его деятельности, особенностей реализации принадлежащих ему прав и обязанностей **имеет свои организационно-правовые формы деятельности**. Применительно к федеральным органам государственной власти данный признак отражен в Конституции Российской Федерации, в федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента Российской Федерации. В соответствии со статьей 99 Конституции Российской Федерации **Федеральное Собрание является постоянно действующим органом**. Конкретно порядок организации работы Совета Федерации и Государственной Думы определяется Регламентом соответствующей палаты. **Основная организационно-правовая форма деятельности каждой из палат Федерального Собрания – сессия. Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом**, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. **Судебные органы** рассматривают гражданские и уголовные дела в рамках специальной процедуры – гражданского и уголовного судопроизводства.

В-шестых, у многих государственных органов элементом правового положения является **ответственность**. Так, в п. 1 статьи 93 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при наличии установленных в данной статье оснований; Президент Российской Федерации, в свою очередь, может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации (п. 2 статьи 117 Конституции Российской Федерации). В то же время члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации обладают неприкосновенностью в течение всего срока пребывания их в статусе депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (п. 1 статьи 98 Конституции Российской Федерации).

Из сказанного следует, что **государственный орган (орган государства) представляет собой часть государственного механизма, наделенную государственно-властными полномочиями и своей компетенцией, действующей от имени государства и непосредственно осуществляющей руководство в определенной сфере общественных отношений спе-**

цифическими для него организационно-правовыми формами и методами.

Названные признаки государственного органа дают основание утверждать, **что не каждое** государственное учреждение, организация или предприятие – **государственный орган**. Говоря о соотношении понятий государственного органа, государственного учреждения, государственного предприятия, необходимо исходить из того, что все они – государственные организации, однако во многих отношениях отличаются друг от друга. Государственное учреждение, государственная организация, государственное предприятие **не являются государственными органами** потому, что **не обладают** государственно-властными полномочиями. Они сами служат объектами руководства со стороны соответствующих государственных органов, которые, как мы уже говорили, наделены такими полномочиями.

Наряду с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Российской Федерации действуют также органы местного самоуправления. Эти органы обладают особой юридической природой, они, согласно Конституции Российской Федерации (статья 12), **не входят в систему органов государственной власти**. Однако указанные основные признаки государственного органа, определяющие порядок образования, осуществление задач и функций государства, наличие, в определенных формах, специфических властных полномочий и собственной компетенции, определенный порядок деятельности, **применимы** и к органам местного самоуправления. Хотя самоуправление – это не государственная власть, но оно не может осуществляться без соответствующих органов, как бы их ни называли.

§ 2. Становление и развитие системы органов государственной власти РСФСР

Деятельность любого государства достаточно широка и многообразна. Поэтому многообразная государственная деятельность осуществляется в различных формах, различными государственными органами, наделенными полномочиями проводить в жизнь мероприятия по осуществлению возложенных на них задач такими способами и методами, которые делают их исполнение обязательным для всех.

Совокупность всех органов государства, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой в ходе осуществления государственной власти, образует **систему** государственных органов. Система государственных органов определяется тремя обстоятельствами: **во-первых**, природой самого государства, его основными задачами и функциями, осуществляемыми на разных этапах его развития; **во-вторых**, основными организационно-правовыми формами деятельности самого государства (централизация или децентрализация властных функций); **в-третьих**, формами государственного устройства (унитарное или федеративное государство). Этим обуславливается и то, что система органов государства не остается неизменной. Она развивается и совершенствуется вместе с развитием демократических основ государства и права и всегда закрепляется в конституции государства. В значительной степени это относится к становлению и развитию системы государственных органов Российской Федерации на разных ее этапах.

I. Система государственных органов РСФСР по ее Конституциям 1918 и 1925 гг.

Первая Советская Конституция – Конституция РСФСР 10 июля 1918 г. **закрепила** уже сложившуюся к тому времени систему высших органов государственной власти: 1) Всероссийский съезд Советов; 2) избираемый Съездом Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов (ВЦИК Советов); 3) Президиум ВЦИК Советов; 4) Совет Народных Комиссаров (СНК) – Правительство РСФСР.

Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов занимал ведущее положение среди всех органов государственной власти. Он был представительным органом трудящихся России и периодически, не реже двух раз в год, переизбирался и собирался для решения важнейших государственных дел. Делегаты Съезда избирались на губернских (областных) и городских съездах Советов из расчета один делегат от 25 тысяч избирателей города и один делегат от 125 тысяч **сельского населения**.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР, а в период между съездами – высшей властью республики. ВЦИК избирался съездом Советов в количестве не свыше 200 человек; он всецело был ответствен перед Всероссийским съездом. ВЦИК был кол-

легиальным органом; его деятельность строилась на основании созываемых два раза в месяц сессий.

Как Всероссийский съезд Советов, так и ВЦИК обладали чрезвычайно обширными полномочиями. К их ведению относились все наиболее важные государственные дела, как то:

- утверждение, изменение и дополнение Конституции РСФСР;
- общее руководство всей внешней и внутренней политикой РСФСР;
- установление и изменение границ, а равно отчуждение территории РСФСР (ВЦИК мог принимать решения по данному вопросу только в случае невозможности созыва Всероссийского съезда Советов);
- принятие в состав РСФСР новых «сочленов Советской Республики и признание выхода из Российской Федерации отдельных частей ее»;
- сношение с иностранными государствами, объявление войны и заключение мира (эти вопросы ВЦИК мог решать только в случае невозможности созыва Всероссийского съезда Советов);
- назначение и смещение как отдельных членов СНК, так и всего СНК в целом, утверждение Председателя СНК;
- общегосударственное законодательство, судостроительство и судопроизводство, гражданское, уголовное законодательство и пр.;
- издание общих постановлений о приобретении и утрате российского гражданства и о правах иностранцев на территории республики.

Составной частью ВЦИК и его постояннодействующим органом являлся Президиум ВЦИК, который избирался на сессии ВЦИК в составе 15-17 членов и 12 кандидатов. Он осуществлял руководство сессиями ВЦИК, вырабатывал проекты законов, а в случае необходимости и сам издавал декреты, имеющие общегосударственное значение и силу законов. В порядке контроля он отменял акты СНК, назначал членов СНК; назначал и отзывал полномочных представителей РСФСР в иностранных государствах. Президиум ВЦИК утверждал награждение орденом Красного знамени. О проделанной работе Президиум периодически отчитывался перед ВЦИК.

Для общего управления делами РСФСР **ВЦИК образовывал Совет Народных Комиссаров** (Правительство РСФСР). СНК был подотчетен перед ВЦИК, а также перед Всероссийским съездом Советов. СНК являлся не только высшим исполнительно-распорядительным органом государственной власти, но и обладал правом издавать нормативные правовые

акты законодательного характера. Все постановления и решения СНК, имеющие крупное общеполитическое значение, представлялись на рассмотрение и утверждение ВЦИК, который имел право отменить или приостановить «всякое постановление или решение СНК».

После образования Союза ССР 30 декабря 1922 г. в РСФСР, после принятия Конституции РСФСР 1925 г., сохранились в качестве высших органов государственной власти Всероссийский съезд Советов, ВЦИК, Президиум ВЦИК и СНК РСФСР. Эти органы, как и прежде, осуществляли республиканское законодательство и верховный контроль за деятельностью всех государственных органов на территории республики, утверждали республиканский бюджет. **Принятие уголовного, гражданского и процессуальных кодексов относилось к исключительной компетенции высших представительных органов государственной власти РСФСР.** В то же время на ВЦИК возлагалась обязанность наблюдения за исполнением всех постановлений верховных органов государственной власти СССР на территории РСФСР.

II. Высшие органы государственной власти РСФСР по Конституциям РСФСР 1937 и 1978 гг. В соответствии с Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. значительно преобразилась система высших органов государственной власти. Вместо ранее существовавших Всероссийского съезда Советов, ВЦИК, Президиума ВЦИК были учреждены такие государственные органы, как Верховный Совет РСФСР и Президиум Верховного Совета РСФСР. Новая система высших органов государственной власти знаменовала собой дальнейшее развитие принципа народовластия.

Верховный Совет РСФСР. В отличие от Верховного Совета СССР, Верховный Совет РСФСР был **однопалатным** органом, избирался он на четыре года по норме один депутат на 150 тысяч **населения**. Это означало, что количество депутатов Верховного Совета при каждом выборах изменялось. Так, в составе Верховного Совета РСФСР, избранного в 1959 году, было 835 депутатов, а в 1967 году – 884. **Постоянный** количественный состав депутатов Верховного Совета РСФСР был установлен уже Конституцией РСФСР 1978 года, и состоял он из 975 депутатов, избираемых по избирательным округам **с равной численностью населения**.

Верховный Совет РСФСР самостоятельно осуществлял государственную власть в пределах прав республики, «поскольку они не входили в силу

Конституции РСФСР в компетенцию подотчетных Верховному Совету РСФСР органов: Президиума Верховного Совета РСФСР, Совета Народных Комиссаров РСФСР и Народных Комиссаров РСФСР» (статьи 23 Конституции РСФСР 1937 г.).

Предметы **исключительного** ведения Верховного Совета РСФСР были определены в статье 104 Конституции РСФСР 1978 г. К ним отнесено:

- принятие Конституции РСФСР, внесение в нее изменений;
- представление на утверждение Верховного Совета СССР образования новых автономных республик и автономных областей в составе РСФСР;
- утверждение государственных планов экономического и социального развития РСФСР, государственного бюджета РСФСР и отчетов об их выполнении;
- образование подотчетных ему органов: Президиума Верховного Совета РСФСР, Совета Министров РСФСР. Верховный Совет РСФСР избирал также Верховный Суд РСФСР.

Конституция Российской Федерации определила **сессионный порядок** работы Верховного Совета РСФСР. Сессии Верховного Совета РСФСР созывались два раза в год; они состояли из его заседаний, а также проводимых в период между ними заседаний постоянных комиссий Верховного Совета РСФСР. Для обеспечения организации своей работы Верховный Совет **избирал Председателя Верховного Совета** и его заместителей; это был внутренний руководящий орган Верховного Совета РСФСР.

Президиум Верховного Совета РСФСР являлся наряду с Верховным Советом высшим органом государственной власти РСФСР.

Состав Президиума Верховного Совета избирался из числа депутатов Верховного Совета на сессии Верховного Совета на срок полномочий Верховного Совета РСФСР. Возглавлял Президиум Верховного Совета **Председатель Президиума Верховного Совета**, который организовывал и направлял работу Президиума, а совместно с Секретарем Президиума подписывал законы РСФСР, указы Президиума Верховного Совета РСФСР. У Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР было 17 заместителей: первый заместитель и 16 заместителей – **по одному от каждой автономной республики**.

Компетенция Президиума Верховного Совета определялась Конституцией РСФСР, была чрезвычайно многообразна и распространялась на все стороны верховной государственной власти республики.

Президиум Верховного Совета РСФСР в период между сессиями Верховного Совета РСФСР с последующим представлением на его утверждение на очередной сессии: вносил в случае необходимости изменения и дополнения в действующие законодательные акты РСФСР; по предложению Совета Министров РСФСР образовывал и упразднял министерства и государственные комитеты РСФСР; по представлению Председателя Совета Министров РСФСР освобождал от должности и назначал на должность отдельных лиц, входивших в состав Совета Министров РСФСР.

По вопросам своей компетенции Президиум Верховного Совета РСФСР **издавал указы и принимал постановления**. Указы Президиума Верховного Совета, вслед за законами РСФСР, обладали наибольшей юридической силой.

Совет Министров РСФСР – это Правительство РСФСР. Его место в системе государственных органов РСФСР определялось прежде всего тем, что он являлся высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР¹.

Совет Министров образовывался Верховным Советом РСФСР, был ответствен перед Верховным Советом, а в период между сессиями Верховного Совета – перед Президиумом Верховного Совета, которому был подотчетен.

Совет Министров РСФСР правомочен был решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, поскольку они не входили в компетенцию Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета РСФСР.

По вопросам своей компетенции Совет Министров РСФСР принимал постановления и распоряжения, которые были обязательны к исполнению на территории РСФСР. В случае противоречия их закону они могли быть отменены Президиумом Верховного Совета РСФСР.

¹ Законом Верховного Совета СССР от 15 марта 1946 г. Совет Народных Комиссаров СССР и Советы Народных Комиссаров союзных и автономных республик – правительства союзных и автономных республик были преобразованы соответственно в Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик. – См.: История Советской Конституции (документах). – С. 226-227.

III. Реорганизация системы высших органов государственной власти РСФСР Законом Верховного Совета РСФСР от 27 октября 1989 г. С принятием Закона от 27 октября 1989 г. и внесением изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. высшими органами государственной власти РСФСР стали **Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР**.

Съезд народных депутатов РСФСР состоял из 1068 депутатов. **900 депутатов** избирались от территориальных избирательных округов. Все избирательные округа были одномандатные, со средним количеством **избирателей** в 105 тысяч человек ($\pm 10 \%$); **168 депутатов** избирались в национально-территориальных избирательных округах с разным представительством – от автономных республик (по 4 депутата), от автономных областей (по 2 депутата), и от автономных округов (по одному депутату от каждого), **а всего – 84 депутата; такое же количество** избиралось и от краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Выборы народных депутатов проводились в марте, апреле и мае 1990 г.

Компетенция Съезда народных депутатов определялась в статье 104 Конституции РСФСР (в ред. от 27 октября 1989 г.), в которой было сказано: «Съезд народных депутатов РСФСР правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР». Вместе с тем в ч.3 статьи 104 был определен круг вопросов, которые относились к исключительному ведению Съезда народных депутатов, в частности, принятие Конституции РСФСР, внесение в нее изменений и дополнений; определение внутренней и внешней политики РСФСР в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики СССР; избрание Верховного Совета РСФСР; избрание Председателя Верховного Совета РСФСР; утверждение Председателя Совета Министров РСФСР, Генерального прокурора РСФСР, Председателя Верховного Суда РСФСР, Высшего арбитражного суда РСФСР; избрание Конституционного Суда РСФСР и др.

Очередные заседания Съезда народных депутатов проводились один раз в год. Съезд по вопросам своей компетенции принимал законы РСФСР и соответствующие постановления. Только Съезд народных депутатов мог принимать решения о проведении республиканского референдума.

Верховный Совет РСФСР в статье 107 Конституции РСФСР характеризовался **в качестве органа** Съезда народных депутатов РСФСР, был

290

провозглашен **постоянно действующим законодательным, распорядительным и контролирующим органом государственной власти РСФСР.**

С принятием Закона от 27 октября 1989 г. Верховный Совет РСФСР стал **двухпалатным** органом государственной власти. **Он состоял из Совета Республики и Совета Национальностей.** Как мы уже говорили, Верховный Совет РСФСР избирался (формировался) Съездом народных депутатов **из числа** народных депутатов и во всей своей деятельности был подотчетен Съезду народных депутатов.

Совет Республики формировался из числа народных депутатов, избранных от территориальных избирательных округов с учетом численности избирателей на соответствующей территории.

Совет Национальностей формировался из числа народных депутатов от национально-территориальных избирательных округов по нормам: 3 депутата от каждой автономной республики, один депутат от каждой автономной области и автономного округа, а всего – 63 человека. Такое же количество депутатов избиралось от краев, областей, городов федерального значения. То есть в Совете Национальностей было 126 человек, а так как обе палаты были равны по своей численности, то, следовательно, в Верховном Совете РСФСР было 252 депутата. Съезд народных депутатов должен был ежегодно обновлять часть Совета Республики и часть Совета Национальностей.

Обе палаты были равноправными. Каждая палата имела право рассматривать любые вопросы, отнесенные к ведению Верховного Совета.

Конституция РСФСР определила целый ряд вопросов исключительного ведения Верховного Совета РСФСР, а именно: назначение выборов народных депутатов РСФСР; назначение Председателя Совета Министров РСФСР с последующим представлением на утверждение Съезда народных депутатов; решение вопросов, связанных с обеспечением конституционных прав, свобод и обязанностей граждан РСФСР и др.

Верховный Совет РСФСР принимал законы РСФСР, которые, однако, не могли противоречить законам, принятым Съездом народных депутатов.

В соответствии со статьей 107 Конституции РСФСР сессии Верховного Совета созывались два раза в год, но резко изменилась их продолжительность – до трех-четырех месяцев.

С изменением статуса Верховного Совета РСФСР изменился и статус **Президиума Верховного Совета РСФСР**. Президиум Верховного Совета **не избирался, а формировался**. В состав Президиума Верховного Совета входили **по должности**: Председатель Верховного Совета РСФСР, Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР, заместители Председателя Верховного Совета РСФСР, председатели Совета Республики и Совета Национальностей, председатели постоянных комиссий палат Верховного Совета и комитетов Верховного Совета РСФСР. **Президиум Верховного Совета возглавлял Председатель Верховного Совета РСФСР.**

Президиум Верховного Совета РСФСР созывал сессии Верховного Совета РСФСР; координировал работу постоянных комиссий палат Верховного Совета и комитетов Верховного Совета РСФСР; публиковал законы РСФСР и другие акты, принятые Съездом народных депутатов, Верховным Советом РСФСР, Президиумом Верховного Совета РСФСР, Председателем Верховного Совета РСФСР. По вопросам своей компетенции он издавал указы и принимал постановления.

Верховный Совет РСФСР избирал **Председателя Верховного Совета РСФСР**, который руководил работой Верховного Совета и ведал его внутренним распорядком. С изменением статуса Президиума Верховного Совета РСФСР изменился и статус Председателя Верховного Совета РСФСР. В соответствии с измененной редакцией статьи 115 Конституции РСФСР, Председатель Верховного Совета РСФСР **являлся высшим должностным лицом РСФСР**, представлял ее внутри страны и в международных отношениях. Он избирался Съездом народных депутатов из числа народных депутатов тайным голосованием на пять лет. Председатель Верховного Совета был подотчетен Съезду народных депутатов и Верховному Совету РСФСР. За ним сохранились все ранее принадлежавшие вопросы организации работы Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР.

В связи с учреждением в РСФСР поста Президента РСФСР¹ правовой статус Председателя Верховного Совета вновь изменился. Конституция РСФСР больше не упоминала о нем как о высшем должностном лице РСФСР. За ним сохранились только функции общего руководства подго-

¹ Пост Президента РСФСР был учрежден по результатам референдума 17 марта 1991 г. Общие основы его правового положения были закреплены Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г., а затем включены в Конституцию РСФСР Законом от 24 мая 1991 г. в форме главы 13.1.

товкой вопросов, подлежащих рассмотрению Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР.

Совет Министров РСФСР сохранил за собой статус высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти. Он образовывался Верховным Советом РСФСР на совместном заседании Совета республики и Совета Национальностей в составе: Председатель Совета Министров РСФСР, первые заместители, заместители Председателя, министры РСФСР, председатели государственных комитетов. Председатель Совета Министров утверждался Съездом народных депутатов РСФСР.

Совет Министров, как и прежде, правомочен был решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, поскольку они не входят, согласно Конституции РСФСР, в компетенцию Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и его Президиума, Председателя Верховного Совета РСФСР. Он объединял и направлял работу министерств и государственных комитетов РСФСР, других подведомственных ему органов.

С учреждением поста Президента РСФСР, который был высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР, Совет Министров РСФСР стал органом, подотчетным Президенту РСФСР. Совет Министров формировал Президент РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР. Его компетенция ограничивалась только вопросами, отнесенными Конституцией РСФСР к ведению Президента РСФСР. Деятельностью Совета Министров РСФСР руководил Президент РСФСР.

§ 3. Особенности построения системы органов государственной власти в Российской Федерации по Конституции Российской Федерации 1993 г.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года и в соответствии с провозглашенным в Декларации от 12 июня 1990 года принципом разделения властей были внесены значительные изменения в ранее действовавшие систему, структуру, порядок организации и деятельности органов государственной власти Российской Федерации. С принятием нового Основного закона в Российской Федерации была установлена и проведена в жизнь система разделения властей, в основе которой лежит четкое распределение функций между законодательной, исполнительной, судеб-

ной властью. Принцип разделения властей был положен в основу формирования соответствующих государственных органов, входящих в структуру законодательной, исполнительной и судебной власти¹.

В главе 1 Конституции Российской Федерации 1993 года – «Основы конституционного строя», в 10 и 11 ее статьях содержится характеристика особенностей построения современной системы органов государственной власти в Российской Федерации.

Так, в **статье 10** Конституции Российской Федерации провозглашен и закреплен конституционный принцип, ранее не известный конституционному законодательству Союза ССР и РСФСР, в соответствии с которым государственная власть в Российской Федерации «осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную». При этом подчеркивается, что **органы** законодательной, исполнительной и судебной власти **самостоятельны**.

В **статье 11** Конституции Российской Федерации проведена дальнейшая организационно-структурная конкретизация государственной власти в Российской Федерации. В части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации устанавливается, что: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». А в соответствии с ч. 2 той же статьи 11 Конституции Российской Федерации государственную

¹ Утверждение разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную как составной части учения о демократическом государстве связано с революциями XVII – XVIII вв., когда Дж. Локк (Великобритания) и Ш.-Л. Монтескье (Франция) сформулировали этот принцип как важную гарантию против концентрации и злоупотребления властью, свойственных феодальным монархиям. Первые конституции – США 1787 г. и Франции 1789 г. – закрепили, хотя и в разных вариантах, разделение властей, видя в нем один из элементов равновесия трех основных ветвей государственной власти для осуществления главной функции государства: охраны частной собственности, прав и свобод человека и гражданина. Признание теории разделения властей в современном мире, в том числе и в Российской Федерации, происходит скорее из-за путаницы в понимании сути вопроса о том, что же должно пониматься под демократической традицией, а не прямого и непосредственного восприятия факторов, на которых в действительности основывалась эта теория. Насколько теория разделения властей соответствует требованиям развития современных демократических правовых государств; как она воспринимает место института президентства (президентуры) в системе разделения властей или вне пределов системы разделения властей, который (институт президентуры) впервые был введен Конституцией США 1787 г., то есть спустя много лет после появления самой теории разделения властей, и в иных вариантах представлен во многих современных государствах.

власть в субъектах Российской Федерации «осуществляют образуемые ими **органы** государственной власти».

Для того чтобы ответить на вопрос о единстве государственной власти и о самостоятельности системы тех органов, которые реализуют функции той или иной ветви государственной власти, необходимо понять, что **функции**¹ государства реализуются в ходе осуществления хотя и единой государственной власти, но в форме законодательной, исполнительной и судебной властной деятельности и в каждом отдельном случае самостоятельными органами государственной власти.

Что касается самого государства, то оно реализует принадлежащие ему функции с помощью специальных *методов*², а именно посредством (путем) практической деятельности законодательной, исполнительной, судебной власти. При этом для каждой из них (ветвей власти), в свою очередь, характерно наличие собственных специальных функций, а также, путей, средств и правовых форм их практической реализации.

Что такое законодательная власть как один из основных методов реализации функций государства?

Мы уже говорили, что власть – это право и возможность распоряжаться и управлять кем-либо (людьми) или чем-либо (определенными процессами), подчинять своей воле других. Если власть есть право и возможность подчинять своей воле других, то мы тем самым подчеркиваем, что власть всегда выступает в качестве **средства** функционирования всякой социальной общности.

Подобное утверждение применительно к принципу разделения властей в значительной степени присуще именно законодательной власти, которая представляет собой **один из основных методов** осуществления государством своих функций **посредством правотворчества**, то есть норма-

¹ Функция (лат. function – «совершение, исполнение»). В философской литературе под функцией понимают направленное избирательное воздействие какой-либо системы на определенные стороны внешней среды. Сообразно этому под функциями законодательной, исполнительной, судебной власти следует понимать направленное воздействие каждой ветви власти на те стороны общественной жизни, которые имеют значение для существования государства. То есть, содержание каждой функции вытекает из потребностей общественного развития.

² Метод (греч. methodus – «путь к чему-либо») в самом общем значении – способ достижения цели, определенным образом упорядоченная деятельность; это также совокупность приемов практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретных задач. В качестве методов могут выступать определенные операции, действия или определенная система научного исследования.

тивного правового регулирования в форме принимаемых актов, обладающих высшей юридической силой в государстве, вслед за Основным законом государства.

Обосновывая функции законодательной власти, мы будем говорить не обо всех, а только *о таких направлениях, без которых не могут быть решены задачи управления делами государства и общества в условиях разделения властей*. Такими направлениями, по нашему мнению, являются следующие.

Во-первых, это, прежде всего правотворческая деятельность законодательной власти. Сама по себе законодательная власть не может считаться силой, создающей право. Законодательная власть представляет лишь *форму* реализации такой силы, причина которой кроется в том, что именно законодательная власть призвана непосредственным образом выражать суверенную волю многонационального народа Российской Федерации и поэтому должна рассматриваться как **изначальная форма выражения (проявления) властвования народа (народовластия)**.

Во-вторых, для характеристики функций законодательной власти исключительно важное значение имеет характер ее взаимодействия с исполнительной властью. Роль законодательной власти во взаимодействии с исполнительной властью сводится к тому, что она (законодательная власть) **устанавливает** компетенцию органов исполнительной власти; **определяет иерархию** между разветвленной системой государственных органов, входящих в структуру исполнительной власти, которые выступают в качестве непосредственных проводников решений, принимаемых законодательной властью (исходящих от законодательной власти). **Установление соподчиненности** между составными частями исполнительной власти имеет целью поставить их в определенное положение **во взаимоотношении друг с другом** (вертикаль власти), **а также и с законодательной властью**. Законодательная власть тем самым определяет, в какой форме тот или иной орган исполнительной власти будет выражать и проводить в жизнь закрепленную в законе волю многонационального народа Российской Федерации, устанавливает для органов исполнительной власти юридические пределы, в границах которых их деятельность признается правомерной.

В-третьих, во взаимоотношениях с судебной властью, законодательная власть устанавливает судебную систему Российской Федерации, определяет полномочия, порядок организации и деятельности судебных орга-

нов, образующих судебную систему: Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов, а также судов субъектов Российской Федерации.

Следовательно, для законодательной власти характерно именно **нормативное правовое оформление** государственно-властной деятельности уполномоченных на то органов исполнительной власти и органов судебной власти в Российской Федерации, установление соответствующие **правовые рамки реализации полномочий** исполнительной и судебной власти.

Ведущая роль законодательной власти в системе разделения властей дает основание для вывода, что функции законодательной власти могут быть подведены под более широкое по объему понятие – понятие функции **народовластия**, что подтверждается закрепленными в статье 3 Конституции Российской Федерации положениями: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Органом государственной власти Российской Федерации, **осуществляющим законодательную власть** в системе разделения властей в Российской Федерации, является **парламент** – **Федеральное Собрание** (Совет Федерации и Государственная Дума) Российской Федерации, которое выступает в качестве единственного органа государственной власти, представляющего суверенный народ Российской Федерации.

Что такое исполнительная власть? Исполнительная власть представляет собой один из основных **методов** осуществления государством принадлежащих ему функций **посредством управления и руководства** политическими, экономическими и социально-культурными процессами жизнедеятельности государства и общества в специфических для нее правовых и организационных формах. Специфика собственно исполнительной власти, состоит в том, что именно ей отводится функция **государственного управления**. Назначение государственного управления в том, что на исполнительную власть возложены организация и непосредственное исполнение правовых предписаний, устанавливаемых законодательной властью, создание условий для всестороннего обеспечения жизнедеятельности государства и общества.

Специфика данного вида государственно-властной деятельности может быть определена с учетом ее основного предназначения – **исполнять**

и **распоряжаться**. Поэтому само понятие «исполнительная власть» включает в себя два самостоятельных **направления** государственно-властной деятельности. Это **собственно исполнительное** направление (метод) деятельности исполнительной власти как относительно обособленное направление реализации функций исполнительной власти и **распорядительное** направление (метод) реализации функций исполнительной власти. Вместе с тем и исполнительное, и распорядительное направления (методы) реализации функций исполнительной власти **неразрывно связаны между собой** и в своем единении составляют то, что мы называем «**исполнительная власть**». В то же время для каждого из направлений реализация функций исполнительной власти характерны особые приемы и средства практической реализации функций исполнительной власти.

Во-первых, исполнительный метод деятельности исполнительной власти характеризуется тем, что с его помощью **обеспечивается начальная стадия реализации** федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, руководство отраслями политической, экономической и социально-культурной деятельности государства (финансы, важнейшие средства коммуникаций, армия, правоохранительные органы, образование, здравоохранение и др.). Среди организационно-правовых методов исполнения наиболее важное значение приобретают такие, как: **а)** доведение требований предписаний федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации до непосредственных исполнителей и по горизонтали, и по вертикали; **б)** создание и обеспечение условий для выполнения соответствующих предписаний; **в)** организация проверки и хода исполнения соответствующих предписаний. На данном этапе федеральные (вышестоящие) органы исполнительной власти **объединяют, направляют и организуют** работу всех других (нижестоящих) исполнительных органов государственной власти.

Во-вторых, **распорядительное направление** (метод, деятельность) неразрывно связано с наличием полномочий распорядительного характера (синонимом слова «распоряжение» является — «командовать», «повелевать», «хозяйствовать», «приказывать», «держат вожжи в руках» и др.), то есть **обязательностью её предписаний во вне** (вертикаль власти), для всех других государственных и негосударственных органов, организаций, учреждений, входящих в систему публичной власти государства.

Распорядительная деятельность характеризуется многообразием организационных структур, входящих в систему исполнительной власти, дифференциацией их функционального назначения, последовательностью звеньев, каждое из которых реализует ту или иную часть общей задачи, поставленной вышестоящим центром исполнительной власти.

Таким образом, исполнительная власть как метод реализации функций государства и как самостоятельная ветвь государственной власти вряд ли может быть сведена к простому исполнению предписаний, исходящих от законодательной власти и действий Президента Российской Федерации. Она, то есть исполнительная власть, в значительной степени связана с **проявлением инициативы, становится весьма инициативной властью**, выступающей творцом концепции и разработчиком политики, которая впоследствии представляется на одобрение Федерального Собрания Российской Федерации (законодательной власти). Оставаясь инициативной, исполнительная власть, так или иначе, остается ограниченной полномочиями Федерального Собрания – парламента Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

Обобщая сказанное, следует отметить, что **исполнительный метод** исполнительной власти **состоит (сводится) в (к) определении основных направлений** для практического претворения в жизнь федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, форм оперативного руководства и управления сферами политического, экономического, социально-культурного обеспечения жизнедеятельности государства. В свою очередь, **распорядительный метод** исполнительной власти **состоит в конкретном определении путей и средств**, способных обеспечить выполнение норм Конституция Российской Федерации, предписаний федеральных законов, указов Президента Российской Федерации в целях эффективного оперативного управления делами государства и общества. Распорядительный метод исполнительной власти, в связи со сказанным, имеет **подзаконный характер**.

Исполнительная власть **реализуется через систему федеральных органов исполнительной власти**, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Эта система отличается значительными особенностями с точки зрения выполняемых функций, организационного строения системы государственных органов, форм их деятельности, харак-

тера и объема компетенций каждого звена системы органов исполнительной власти.

В структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации входят:

Правительство Российской Федерации;

федеральные министерства;

федеральные службы;

федеральные агентства;

Что такое судебная власть? Судебная власть как особая официально признанная властная деятельность по реализации специальной функции государства в системе разделения властей в Российской Федерации может быть охарактеризована как один из основных **методов** осуществления государством принадлежащих ему функций посредством четырех видов **судопроизводства** – **конституционного, гражданского, административного и уголовного** (ч. 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации), а также **путем разрешения социальных конфликтов** правового характера правовыми средствами.

Место судебной власти в системе разделения властей в Российской Федерации определяется, тем, что она признается разновидностью государственной власти наряду с законодательной и исполнительной властью.

Самостоятельность судебной власти проявляется в том, что она:

- в своей деятельности подчиняется только требованиям Конституции Российской Федерации и предписаниям федеральных законов;
- самостоятельная и независима в вынесении судебных решений и приговоров, что обеспечивает стабильность приговоров и судебных решений, а также возможность самостоятельного исправления допущенных судебных ошибок;
- действует при строгом соблюдении процессуальных правил на всех стадиях судопроизводства.

Самостоятельность и **независимость** судебной власти подкрепляется также независимостью судей, присяжных, народных, арбитражных заседателей, участвующих в осуществлении правосудия.

В системе разделения властей Российской Федерации **судебная власть**, опираясь на Конституцию Российской Федерации, связана с законодательной и исполнительной властью **обязанностью применять** в своей практической деятельности федеральные законы, акты Президента Россий-

300

ской Федераций и Правительства Российской Федерации. С другой стороны, **судебной власти предоставлено право** конституционного контроля и судебного контроля за соответствием федеральных законов требованиям Конституции Российской Федерации и за соответствием требований Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. **В случае, если нормативные правовые акты названных органов** государственной власти и органов местного самоуправления будут признаны неконституционными или несоответствующими требованиям федеральных законов, **соответствующие органы судебной власти обязаны дать правовую оценку** содержащимся в тех или иных нормативных актах неконституционным или нарушающим требования федеральных законов положениям. Решение судебной власти служит основанием для пересмотра данных нормативных правовых актов и приведения их в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Тем самым, наряду с осуществлением тех полномочий, которые непосредственно связаны с осуществлением правосудия, вторая группа полномочий судебной власти – контрольные полномочия – **служит своеобразным противовесом** в отношениях с законодательной и исполнительной властью и способствует укреплению режима законности в государстве.

В соответствии с ч. 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации судебная власть Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами. Одним из таких нормативных правовых актов является Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (с изменениями от 5 апреля 2006 г.)

В судебную систему Российской Федерации Федеральный конституционный закон включает федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. В свою очередь, к федеральным судам Федеральный конституционный закон относит:

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- Верховный Суд Российской Федерации;
- Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;

иные федеральные суды, создание которых предусмотрено п. 3 статьи 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 4 июля 2003 г.).

Создание чрезвычайных судов в Российской Федерации Федеральным конституционным законом не предусмотрено и не допускает (п. 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации и п. 1 статьи 4 Федерального конституционного закона).

В главе 7 «Судебная власть» Конституции Российской Федерации оказалась и прокуратура (статья 129). Однако Прокуратура Российской Федерации не может быть включена в качестве составной части или элемента в понятие «судебная власть». Прокуратура имеет совсем иные по сравнению с правосудием функциональное предназначение, структуру и формы деятельности. Она не вкладывается в рамки установленного Конституцией Российской Федерации разделения властей; не может быть отнесена ни к одной из конституционно определенных групп органов, являющихся органами государственной власти. Тем не менее это не означает, что прокуратура не является органом государственной власти.

Прокуратура обладает всеми необходимыми признаками государственного органа, о чем конкретно сказано в ч. 1 статьи 1 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» от 24 мая 1996 г. (с последующими изменениями и дополнениями): «Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система, осуществляющая **от имени Российской Федерации** (подч. – *И.Б.*) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации. Генеральный прокурор Рос-

сийской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в системе разделения властей Российской Федерации. Законодательная, исполнительная и судебная власть в Российской Федерации реализуется, как мы показали, соответствующими органами государственной власти: Федеральным Собранием (Совет Федерации и Государственная Дума) Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и судами Российской Федерации. Вместе с тем статья 11 Конституции Российской Федерации к числу органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, относит и Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации, являясь органом государственной власти Российской Федерации, **не входит ни в одну из трех традиционных** (по Дж. Локку и Ш.-Л. Монтескье) **ветвей власти** – ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную, хотя в соответствии с п. 1 статьи 80 Конституции Российской Федерации – является **главой государства**.

Источник президентской власти в Российской Федерации – многонациональный народ Российской Федерации. Избранный таким образом Президент Российской Федерации как глава государства получает мандат на осуществление государственной власти непосредственно от народа. В этом случае Президент Российской Федерации приобретает качества представителя народа, активного участника осуществления государственной власти от имени народа, что ставит его в положение органа государственной власти, **управомоченного осуществлять одну из форм реализации народовластия посредством собственно президентской власти**.

Что такое президентская власть в Российской Федерации? Руководствуясь статьями 10 и 11, 80-93, 102, 103, 111, 117 и другими статьями Конституции Российской Федерации, можно утверждать, что Президент Российской Федерации реализует особую *инициативно¹-распорядительную* государственную властную деятельность. И эта власть может быть названа *инициативно-распорядительной президентской* властью в Российской Федерации. Следовательно, Президент Российской Федера-

¹ Инициатива (лат. initium – «начало») – почин, первый шаг в каком-либо деле, побуждение к началу какого-либо дела, **способность к самостоятельным активным действиям**.

ции – **самостоятельный** орган государственной власти Российской Федерации, а осуществляемая им государственно-властная деятельность реализуется посредством особой ветви государственной власти – **президентской власти с присущими только этой ветви власти правовыми характеристиками.**

Инициативно-распорядительный характер президентской власти проявляется в ее способностях к **самостоятельным** активным действиям в процессе реализации задач и функций государства. При этом реализация установленных Конституцией Российской Федерации и определяемых федеральными законами полномочий Президента Российской Федерации как носителя и выразителя президентской власти предполагает возможность **проявления инициативы, свободу выбора** средств реализации того или иного властного действия применительно к особенностям конкретных органов государственной власти в системе разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной), тех или иных характеристик развития субъектов Российской Федерации. В то же время **целесообразность** как структурный элемент в содержании инициативно-распорядительной президентской власти, наряду с возможностью проявления инициативы, свободы выбора средств реализации соответствующих властных полномочий и в действиях в процессе реализации президентской власти **ограничена рамками Конституции Российской Федерации.**

Для решения общей для всего российского государства задачи, а также для **упорядочения** отношений между структурными подразделениями системы разделения властей, органы государственной власти **используют** особое и одновременно универсальное средство, которое в общей системе организации власти в государстве получило название **руководство** (синоним – право командовать, быть во главе чего-либо, кого-либо). **Под руководством** в данном случае **понимают деятельность уполномоченного** Конституцией Российской Федерации и федеральным законом **органа по организации, обеспечению упорядоченного направления работы других органов** государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этом случае для **руководства** в пределах президентской власти **характерным** является особый вид отношений **политического руководства**, которое **в меньшей степени** связано с реализацией специфиче-

ских властных полномочий, но, в свою очередь, обеспечивает и усиливает **авторитет**¹ президентской власти.

Авторитет президентской власти порождает **убежденность** руководимого субъекта **в справедливости** властных велений руководителя, то есть совпадение воли подвластного субъекта с требованиями власти без каких-либо принудительных мер со стороны президентской власти (руководителя). Поэтому назначение инициативно-распорядительной и авторитетной президентской власти состоит **в формировании** таких **установок** (правовых и организационных) **в поведении руководимых субъектов**, которые бы выступали стимулятором **добровольного восприятия** руководства к действию. Вместе с тем **авторитет** в данном случае **выступает** в качестве особой формы **принуждения** и предполагает обязательное, **хотя и добровольное, осознанное подчинение**.

К числу значимых **свойств**, характерных черт инициативно-распорядительной власти, придающих президентской власти **специфическую функциональную направленность**, следует отнести те, которые определены в **п. 2-4 статьи 80** Конституции Российской Федерации. К особенностям президентской власти, ее содержанию, которые проявляются в процессе взаимодействия с законодательной, исполнительной, судебной властью, относится то, что на президентскую власть возлагается **упорядочение регулирования и функционирования** органов государственной власти Российской Федерации, входящих в систему разделения властей.

Упорядочение регулирования и функционирования органов государственной власти Российской Федерации президентская власть осуществляет посредством:

- **определения основных направлений** внутренней и внешней политики государства, что возлагает на каждую из ветвей власти Российской Федерации, соответствующие ветви власти субъектов Российской Федерации **обязанность** принимать меры по их реализации и проведению в жизнь;

- **участия в осуществлении законодательной власти** (реализация права законодательной инициативы), исполнительной власти (руководство работой Правительства Российской Федерации), судебной власти (решение кадровых вопросов);

¹ Авторитет (лат. *autoritas* – «достоинство, сила, власть») – общепризнанное влияние, которым пользуется какое-либо лицо, система взглядов, заслуг, значение.

– **устранения разногласия и споры**, которые возникают между органами государственной власти Российской Федерации, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации практически **могут быть** урегулированы и разрешены посредством разовых велений, запретов, предписаний, согласований и другими способами.

Юридическими формами реализации президентской власти в Российской Федерации являются:

– **нормотворчество**, результатом реализации которого являются президентские указы и распоряжения; при этом президентские нормативные указы обладают высшей юридической силой вслед за федеральными законами;

– **специальные индивидуальные и коллективные** (в форме координационных, консультативных и иных структурных подразделений, создаваемых Президентом Российской Федерации) организационные и организационно-правовые формы, **организационные и организационно-правовые методы**. При этом в процессе руководства выделяются два этапа: **постановка задачи и обеспечение ее выполнения**.

Таким образом, все это свидетельствует о том, что в Российской Федерации создана, по существу, особая самостоятельная ветвь государственной власти во главе с Президентом Российской Федерации, которая становится доминирующей по отношению к законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации. И эта власть представляет собой не что иное, как осуществление государственной власти в Российской Федерации в *форме президентской* власти, в которой достаточно четко проявляются **и социальное назначение** данной самостоятельной ветви власти, **и особая по своему содержанию** форма выражения – **сила и воля**, то есть **особый механизм** реализации государственной власти Российской Федерации.

Следовательно, *президентская власть* в Российской Федерации представляет собой один из основных **методов** реализации функций государства, **осуществляется гражданином** – Российской Федерации, **избранным главой государства**, в форме инициативно-распорядительной государственно-властной деятельности **посредством** нормативного правового регулирования и специфических организационно-правовых форм и мето-

306

дов деятельности по предметам ведения и в пределах полномочий, **установленных** Конституцией Российской Федерации и **определяемых** федеральными законами.

Взаимоотношения президентской власти и властей в системе их разделения характеризуются:

во-первых, тем, что и президентская власть, и каждая из самостоятельных властей системы их разделения обусловлены **одной причиной возникновения** (становлением Российской Федерации в качестве демократического правового государства с республиканской формой правления);

во-вторых, **общностью властных свойств**, предопределяемых, с одной стороны, идентичным их происхождением и условиями существования, а с другой – сходством в целях и задачах (дальнейшее развитие и создание в Российской Федерации демократического правового государства);

в-третьих, **взаимосвязью этих понятий**, отражающих устойчивую сторону организации российского государства и общества, изменение которой налагает решающий отпечаток не только на форму власти российского государства, а тем самым и на форму самого российского государства, но и на все стороны государственно-властной деятельности, то есть, на обеспечение устойчивости конституционного строя Российской Федерации и его основ.

Таким образом, в рассмотренном взаимодействии властей **президентская власть** в Российской Федерации, так или иначе, **выступает** в качестве **ведущей, решающей** властной стороны в системе разделения властей, своего рода руководимых ею, то есть президентской властью, не имеющей вертикали.

Государственная власть в субъектах Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации государственную власть **осуществляют образуемые ими органы государственной власти**, что определено в ч. 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации. В свою очередь, в статье 77 Конституции Российской Федерации закреплено положение, в соответствии с которым **система** органов государственной власти субъектов Российской Федерации **устанавливается ими самими**, но при условии соблюдения следующих требований:

во-первых, соответствие основам конституционного строя Российской Федерации;

во-вторых, соответствие общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом¹;

в-третьих, в федеративном государстве принцип единства государственной власти предполагает четкое распределение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, а следовательно, и между государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации. Согласно статьи 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако, говоря о природе местного самоуправления, следует иметь в виду, что местное самоуправление представляет собой тот демократический правовой институт, который тесно примыкает к государственной власти, а органы местного самоуправления имеют многие черты и признаки государственно-властной структуры, о чем подробно будет сказано в VIII разделе учебного пособия.

§ 4. Принципы организации и деятельности государственных органов в Российской Федерации

Принципы организации и деятельности государственных органов представляют собой **основополагающие начала** построения и функционирования всей системы государственных органов. В Конституции Российской Федерации и в соответствующих федеральных законах закреплены важнейшие из них. **Это следующие принципы:**

1. Единство системы государственной власти в Российской Федерации базируется на концепции разделения властей. Принцип единства системы государственной власти обуславливает единообразие принципов формирования и функционирования системы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Осуществляя единую государственную власть, государственные органы Российской Федерации и ее субъектов, в соответствии с принципом разделения ее на законодательную, исполни-

¹ В настоящее время таким нормативным правовым актом является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с последующими изменениями.

тельную и судебную и при соблюдении требований основ конституционного строя, являются носителями общегосударственных интересов на соответствующем уровне.

2. Выборность государственных органов в Российской Федерации, имея универсальный характер, реализуется в специфических формах и вариантах при формировании соответствующих государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации. Значительная часть государственных органов в Российской Федерации создается путем выборов.

В первую очередь, путем выборов образуются законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, соответствующие законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации избирается глава государства – Президент Российской Федерации.

Принцип выборности **ограничен** в отношении органов судебной власти. Так, в соответствии с ч. 1 статьи 128 Конституции Российской Федерации судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации **назначаются** Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Участие граждан Российской Федерации в формировании (выборах) и деятельности органов государственной власти. Участие граждан в формировании органов государственной власти достигается не только посредством выборов.

В части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации говорится о праве граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

4. Коллегиальность и единоначалие в деятельности государственных органов в Российской Федерации.

Понятие «коллективность» охватывает совместную деятельность **любой по численности и составу группы людей**. В тех же случаях, когда коллектив отвечает определенным количественным и качественным параметрам, он выступает в более высокой степени организованности – **в виде коллегии**. Поэтому под коллегиальностью понимается такая организация и деятельность определенного **коллективного органа**, когда в его со-

став **входит определенное число лиц**, избранных персонально в установленном законом порядке, а вопросы, входящие в компетенцию коллегиального органа, **решаются большинством голосов** на основе коллективного, свободного и делового обсуждения.

К коллегиальным государственным органам могут быть отнесены прежде всего выборные представительные органы государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, а также выборные представительные органы в муниципальных образованиях. Коллегиальность предполагает не только право, но и обязанность членов представительного органа (депутатов) активно участвовать в работе самого представительного органа, а также в работе того внутреннего вспомогательного органа, в который депутат избран (комитет, комиссия). Поэтому законодательные акты или регламенты представительных органов определяют тот необходимый минимум, или, иначе говоря, **кворум**, без которого деятельность представительного органа, принятые им акты не могут быть признаны действительными, то есть имеющими юридическую силу. Действующее федеральное конституционное законодательство, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации знает два вида кворума: **во-первых**, для открытия и проведения заседания и, **во-вторых**, для принятия федерального конституционного закона, федерального закона или иного решения представительного органа государственной власти.

Коллегиальным органом государственной власти является **Правительство** Российской Федерации, о чем сказано в статье 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года.

Единоначальные государственные органы – Президент Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы администраций муниципальных образований. Единоначальными являются также федеральные министры, руководители других федеральных органов исполнительной власти, а также руководители структурных подразделений в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В данном случае, однако, следует отметить, что при многих единоначальных руководителях в качестве совещательных органов действуют **коллегии**. Это коллегии министерств, коллегии при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации и некоторых других государственных органов Российской Федерации и государственных органов

ее субъектов. Совещательный характер этих органов определяется тем, что единоначальный руководитель может провести в жизнь свое решение, не считаясь с мнением коллегии.

5. Гласность в деятельности государственных органов Российской Федерации. Гласность – это одно из неперемennых условий демократии, предпосылка сознательного участия граждан в управлении делами государства. Гласность предусматривает возможность для населения быть в курсе дел государственных органов и органов местного самоуправления, гласность должна дать народу полную картину того, как работают государственные органы и органы местного самоуправления, какие задачи стоят перед ними; граждане должны знать не только результаты деятельности соответствующих органов, но и методы достижения этих результатов.

Требование гласности реализуется, прежде всего, в деятельности представительных органов. Это означает, что вся их работа должна проходить открыто, при систематическом и всестороннем информировании населения об их решениях и мероприятиях.

В части 2 статьи 100 Конституции Российской Федерации установлено, что заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми.

Аналогичные требования к гласности предусмотрены и в Регламенте Совета Федерации, в регламентах представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принцип открытости, гласности закреплён также в части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации, в которой сказано: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». Понятно, что гласность не беспредельна. Для части государственных органов, в особенности правоохранительных, гласность их практической деятельности может быть ограничена требованиями закона.

6. Законность в организации и деятельности государственных органов в Российской Федерации. С объективной стороны законность предполагает наличие режима законности в стране. С субъективной стороны законность – один из принципов организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, который

представляет собой требование точного и неуклонного соблюдения и исполнения законов и основанных на них иных нормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления всеми государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их общественными объединениями.

Обеспечение законности в организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления означает:

во-первых, соблюдение каждым государственным органом и органом местного самоуправления порядка их избрания, формирования;

во-вторых, соблюдение конституционных и законодательных норм, устанавливающих компетенцию соответствующих органов;

в-третьих, соответствие требованиям законодательства всей организации работы того или иного органа, его структурных подразделений, депутатов представительных органов, государственных и муниципальных служащих;

в-четвертых, соответствие требованиям законности порядка подготовки и принятия, а также формы и содержания принимаемых нормативных правовых актов;

в-пятых, каждый государственный орган, орган местного самоуправления в своей практической деятельности обязан руководствоваться одним из определяющих принципов основ конституционного строя, закрепленного в статье 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». А это означает также и сама обязанность каждого государственного органа и органа местного самоуправления руководствовались этим принципом в своей практической деятельности.

ГЛАВА XVII. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Выборы в системе государственной власти: понятие, принципы, уровни и виды выборов в Российской Федерации

В политической жизни современных государств, в том числе и в Российской Федерации, значительная роль принадлежит таким политико-правовым институтам, как **выборы, избирательное право, избирательная система, избирательный процесс**. Эти понятия тесно связаны между собой, но каждое из них имеет свое самостоятельное значение, играющее значительную роль в ходе организации и проведения выборов.

Что такое выборы? В государственном праве термином «**выборы**» обозначается процедура формирования представительного государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая посредством голосования избирателей или уполномоченных лиц при условии, что на каждый представляемый таким образом мандат могут претендовать в установленном порядке два или более кандидата. Данное определение позволяет отличить выборы от других процедур формирования государственных органов.

В пункте 9 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года «**Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**» выборы определены как «форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица».

Для того чтобы выборы были **подлинными** (этот термин используется во Всеобщей декларации прав человека и в Международном Пакте о гражданских и политических правах), надлежащим образом выполняющими свое социальное предназначение, **они должны проводиться** на основе **принципов**, которые отвечают обязательным требованиям международного права и признаваемых Российской Федерацией международных стандартов.

К таким **принципам выборов** следует отнести:

Во-первых, обязательность выборов. Обязательность выборов предполагает, что компетентные государственные органы должны: а) **регламентировать** время деятельности институтов публичной власти. Общий правовой режим обязательности проведения всех выборов установлен в статье 9 Федерального закона от 12 июня 2002 года; б) **обеспечивать** их воспроизводство (переизбрание, ротацию) на регулярной основе в законе определенные **сроки** через избирательный процесс. При этом главный акцент сделан на условия и процедуру **назначения выборов**. В связи с этим в статье 10 Федерального закона установлено, что выборы органов или депутатов **назначает** уполномоченный на то орган или должностное лицо.

Во-вторых, периодичность выборов. Периодичность выборов **определяется сроком полномочий** выборных органов, она позволяет избирателям регулярно **обновлять** состав выборных органов.

Продолжительность срока полномочий выборного органа имеет важное значение, и определяется он в ч. 1 статьи 8 Федерального закона, где сказано, что срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов **устанавливается** Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

В-третьих, свобода выборов. Принцип свободы выборов предполагает **добровольность** участия гражданина в избирательном процессе и, как следствие, **недопустимость любых форм воздействия** с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление (п. 3 статьи 3 Федерального закона).

При свободных выборах должны быть, в частности, обеспечены:

а) избрание хотя бы одной из палат законодательного органа путем свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;

б) для граждан и их объединений обязательна свобода собраний, мнений, слова, информации;

в) возможность исключения при голосовании подкупа или других противозаконных действий, создания условий для безопасности и целостности избирательного процесса;

г) тайна голосования. Это означает, что ни один избиратель не может быть принужден судом или каким-либо иным путем объявить, как он голосовал или как он намерен голосовать.

Принцип свободных выборов иногда связан с юридически фиксированной **квотой** участия избирателей в выборах, которая является необходимой формой признания права выборных органов государственной власти **осуществлять** свои функции власти в пределах и сроки, установленные законами. Законом минимальный процент явки избирателей может быть повышен, понижен или вовсе отменен.

В-четвертых, открытость и гласность выборов. Федеральное избирательное законодательство содержит ряд норм, обеспечивающих реализацию этого принципа в деятельности избирательных комиссий на всех стадиях избирательного процесса, а также открытость и гласность избирательных кампаний для всех участников избирательного процесса. Так, в пункте 5 статьи 3 Федерального закона установлено, что деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определения результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно. Гласность, в частности, обеспечивается введением в избирательный процесс института наблюдателей, которые уполномочены осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования.

В-пятых, альтернативность выборов. Принцип альтернативности составляет исходную предпосылку организации и проведения демократического конкурентного избирательного процесса. Открытая юридическая формула данного процесса изложена в пункте 33 статьи 38 Федерального закона, в которой установлено, что если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется **меньше установленного числа** депутатских мандатов или равным ему или если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списка кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Уровни и виды выборов. В Российской Федерации выборы проводятся на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации (региональные выборы) и муниципальные выборы (выборы в муниципальных образованиях).

Федеральные выборы – это выборы Президента Российской Федерации, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Региональные выборы – это выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В избирательном законодательстве Российской Федерации юридически оформлены **следующие основные виды выборов**: очередные выборы; досрочные выборы; выборы в порядке ротации части депутатов либо депутатов одной из палат представительного органа государственной власти в отдельных субъектах Российской Федерации; выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы); повторные выборы в случаях, предусмотренных законодательством о выборах.

Завершая рассмотрение этого вопроса, следует еще раз подчеркнуть, что **властвование от имени народа носит политический характер**. Оно (властвование) вручается особой категории лиц – **депутатам** и соответствующим должностным лицам. **Следовательно**, акт выборов в юридическом смысле **есть вручение народом своим представителям права на осуществление суверенной государственной власти, принадлежащей народу как** источнику и носителю этой суверенной государственной власти. Именно поэтому выборы статей 3 Конституции Российской Федерации отнесены, наряду с референдумом, к основам конституционного строя в качестве высшего и непосредственного выражения власти народа.

§ 2. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации

Понятие и виды избирательного права. Широкий круг общественных отношений, возникающих в связи с выборами представительных органов, иных государственных органов и органов местного самоуправления, нуждается в урегулировании со стороны государства. Эти отношения однородны по своему внутреннему содержанию и потому регулируются определенной группой государственно-правовых норм, которые **в своей совокупности составляют избирательное право**. Однако само понятие «избирательное право» распадается на два самостоятельных понятия – **избирательное право в объективном смысле и избирательное право в субъективном смысле**.

Избирательное право в объективном смысле представляет собой совокупность правовых норм, которые регламентируют порядок организации и проведения выборов в представительные и иные выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также и порядок проведения референдума. **Содержание избирательного права в объективном смысле** представляет собой облеченные государством в форму правовых норм правила, принципы и гарантии, регламентирующие **порядок** осуществления избирательных действий и **принятия** компетентными органами решений по подведению итогов выборов. Такой правовой формой являются соответствующие федеральные законы о выборах.

Избирательное право в субъективном смысле – это гарантированное государством **право граждан участвовать в выборах**.

Различают активное и пассивное избирательное право.

Активное избирательное право – право граждан обладать, при достижении установленного законом возраста, **решающим голосом** в избрании органов государственной власти и органов местного самоуправления. В статье 60 Конституции Российской Федерации установлено, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять **в полном объеме** свои права и обязанности **с 18 лет**. Именно по достижении 18-летнего возраста гражданин Российской Федерации **получает право принимать участие в выборах**, то есть **реализовать принадлежащее ему активное избирательное право**.

Пассивное избирательное право – право гражданина **быть избранным** в выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления. В отличие от активного избирательного права пассивное избирательное право реализуется, прежде всего, **самим избирателем – кандидатом** при поддержке установленного законодательством числа граждан и может заканчиваться избранием кандидата членом соответствующего выборного органа.

В Российской Федерации пассивное избирательное право приобретают граждане Российской Федерации по достижении определенного возраста: **быть депутатом** представительного органа государственной власти Российской Федерации (Государственной Думы Федерального Собрания), субъекта Российской Федерации и выборного органа местного самоуправления – **21 год; быть представленным Президентом Российской Федерации на должность** высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – **30 лет; при выборах Президента Российской Федерации – 35 лет.**

Понятие избирательной системы и виды избирательных систем. В научной литературе термин «избирательная система» употребляется **обычно в двух значениях – широком и узком.**

В широком смысле избирательная система – это система общественных отношений, которые складываются в процессе организации и проведения выборов. В основе своей эта система регулируется конституционными нормами, но не сводится только к конституционным правоотношениям. В широком смысле в избирательную систему входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения.

Чаще, однако, термин «избирательная система» употребляется в **узком смысле**. В этом случае мы говорим уже **о способе распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей.** Таких способов, видов избирательных систем, существует несколько, и каждый из них, будучи применен к одним и тем же итогам голосования, может дать иной результат.

Виды избирательных систем. Принято считать, что основными избирательными системами, действующими в современном мире, являются **мажоритарная избирательная система и пропорциональная избира-**

тельная система, для каждой из которых характерно довольно большое количество разновидностей¹.

Мажоритарная система (от французского слова **majorite** – «большинство») – это система определения результатов голосования, при которой **избранным считается тот кандидат или список кандидатов, который набрал установленное законом большинство голосов, а голоса, поданные за остальных кандидатов, пропадают**. Мажоритарная система имеет несколько разновидностей, которые обусловлены различными требованиями к величине необходимого для избрания большинства голосов. В связи с этим различаются **мажоритарная система относительного большинства, мажоритарная система абсолютного большинства и мажоритарная система квалифицированного большинства**.

Мажоритарная система относительного большинства – это самая простая разновидность мажоритарной системы. Избранным при этой системе считается тот кандидат, который получил больше голосов, чем любой из остальных кандидатов. Мажоритарная система относительного большинства может применяться как в одномандатных, так и в многомандатных избирательных округах. Применяется эта система на парламентских выборах в США, Великобритании, Индии, частично – в Германии.

Несколько более справедливой выглядит мажоритарная система абсолютного большинства, при которой кандидат для избрания должен получить **более половины** общего числа голосов избирателей. Но это исходное число может быть трояким: а) **общее число зарегистрированных избирателей** (это самое жесткое требование, которое практически не встречается); б) **общее число поданных голосов**; в) **общее число поданных действительных голосов**.

Мажоритарная система квалифицированного большинства – это система, при которой **избранным считается кандидат (список кандидатов), получивший квалифицированное большинство голосов – 2/3, 3/4 и др.** Квалифицированное большинство устанавливается законом и, во всяком случае, превышает большинство абсолютное. Такая система чрезвычайно

¹ Для углубленного изучения особенностей избирательных систем рекомендуем: Лейкман, Э., Ламберт, Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Э. Лейкман, Дж.Д. Ламберт. – М., 1958; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов. – М., 1999.

редка, поскольку еще менее результативна, чем избирательная система абсолютного большинства.

Пропорциональная избирательная система. Это система пропорционального представительства политических партий, главная идея которой в том, чтобы каждая политическая партия получала в парламенте или ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу поданных за нее голосов избирателей. Избиратель в этом случае выбирает не между персонами, как при мажоритарной системе, а между партиями и **голосует за список кандидатов**, из которого ему известны в лучшем случае несколько лидеров.

Для определения результатов голосования в ряде стран устанавливается так называемый **заградительный пункт**, то есть минимальный процент голосов, которые должен собрать партийный список кандидатов для участия в пропорциональном распределении мандатов, а также определяется **избирательная квота**, то есть то число голосов, которое необходимо для избрания одного депутата. Затем на квоту делится число голосов, собранных каждой из допущенных к распределению мандатов партий, и частное от этого деления дает число мандатов, полагающихся этой партии.

Смешанные избирательные системы. В ряде стран с целью соединить выгоды от различных избирательных систем и избежать их недостатков или хотя бы эти недостатки существенно смягчить **создаются** избирательные системы смешанного характера, в которых тем или иным образом сочетаются элементы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. В Российской Федерации смешанная избирательная система применялась при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в 1995, 1999 и в 2003 гг. Половина ее депутатов (225 человек) избиралась в одномандатных избирательных округах, охватывающих территорию всей страны, по мажоритарной системе абсолютного большинства; другая половина депутатов (опять же 225 депутатов) избиралась по общефедеральному избирательному округу по партийным спискам.

Смешанная избирательная система в Российской Федерации в настоящее время применяется **при проведении выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов** Российской Федерации. **В этом случае: одна половина** депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Россий-

ской Федерации избирается **по единому** территориальному избирательному округу, включающему всю территорию субъекта Российской Федерации; по партийным спискам на основе принципов пропорциональной избирательной системы; **вторая половина** депутатов избирается по одномандатным избирательным округам, охватывающим всю территорию субъекта Российской Федерации, на основе принципов мажоритарной избирательной системы.

Новый порядок избрания депутатов Государственной Думы установлен Федеральным законом от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в **статье 3** которого определено: «Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу **пропорционально** числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы». Кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов **политическими партиями**, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов.

Правовое регулирование порядка выборов в Российской Федерации. Источниками избирательного права являются правовые акты, которые содержат нормы, устанавливающие содержание конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления и регулирующие порядок осуществления этого права. Источники избирательного права имеют свою систему, в которой у каждого вида источников свое функциональное назначение. При этом различные юридические источники имеют разную юридическую силу.

Конституция Российской Федерации как источник избирательного права является основой для развития всего избирательного законодательства. Это проявляется в различных формах. Так в Конституции Российской Федерации:

устанавливается, что граждане Российской Федерации имеют права избирать и быть избранными в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

определяются федеральные органы государственной власти, которые избираются гражданами Российской Федерации и порядок их (выборов) нормативного правового регулирования;

проводится разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере избирательного законодательства и устанавливаются общие принцип организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

устанавливается самостоятельность населения соответствующих территорий а формировании органов местного самоуправления.

Федеральные законы как источники избирательного права. Федеральными законами регулируется порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации (избрание Президента Российской Федерации и выборы депутатов Государственной Думы); устанавливаются основные принципы порядка организации и проведения выборов государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; определяются гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации; устанавливаются единые для всех видов выборов организационно-правовые формы их проведения.

Ведущая роль среди федеральных законов, связанных с порядком организации и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и выборные органы местного самоуправления, **принадлежит Федеральному закону от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** (с последующими изменениями). Особое место Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» среди источников избирательного права Российской Федерации определяется тем, что: **во-первых**, Федеральный закон от 12 июня 2002 года имеет **универсальный характер**, так как в нем определены основные принципы организации и проведения выборов любого уровня, устанавливаются гарантии избирательных прав граждан, которые являются общими для всех выборов независимо от их уровня; **во-вторых**, в федеральном законе **сформулирован механизм реализации** избирательных прав граждан применительно ко всем стадиям (этапам) избирательного процесса; **в-третьих**, федеральный закон имеет **более высокую юридическую силу**, чем

другие избирательные законы; он практически выполняет роль **основ** избирательного законодательства, что предполагает **обязательность** содержащихся в нем правовых установлений **при принятии** как федеральных законов о выборах соответствующих органов государственной власти, так и избирательных законов субъектов Российской Федерации.

Федеральными законами урегулирован, так же, порядок организации и проведения выборов:

Главы государства – Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»;

одной из палат Парламента Российской Федерации – «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г.

К нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, которыми регулируются основополагающие для всей системы законодательства субъектов Российской Федерации отношения, относятся конституции республик в составе Российской Федерации, уставы иных субъектов Российской Федерации. Сама же система избирательных законов каждого субъекта Российской Федерации состоит, как правило, из законов о выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и о выборах главы муниципального образования. Такие субъекты Российской Федерации, как Воронежская и Свердловская области, провели кодификацию своего избирательного права в форме кодексов избирательного права.

Что касается актов местного самоуправления, то с их помощью может определяться содержание ряда избирательных процедур при проведении муниципальных выборов. При этом состав избирательных процедур, подлежащих регулированию актами местного самоуправления, устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В частности, актом органа местного самоуправления может быть предусмотрена деятельность территориальной избирательной комиссии, работающей на постоянной основе.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения того или иного избирательного закона; инструкции о порядке предоставления эфирного времени на каналах го-

сударственных телерадиокомпаний политическим партиям, кандидатам в депутаты Государственной Думы, публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях с государственным участием.

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, **обязательны** для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума.

§ 3. Основные принципы избирательного права Российской Федерации

Принципы избирательного права – это основные начала, которые определяют характер и направления правового регулирования всего комплекса общественных отношений, складывающихся в процессе организации и проведения выборов. Критерием включения тех или иных принципов в систему избирательного права является их закрепление в действующем законодательстве. Наиболее устоявшейся традиционной схемой **принципов избирательного права** в Российской Федерации было и остается выделение – **четырёх** общепризнанных принципов. **Это принципы -всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.** В то же время их содержание для разных периодов развития российского государства характеризовались определенными особенностями, что подчеркивает достаточно динамичный характер развития каждого из принципов.

Особенности избирательного права Российской Федерации советского периода. Система избирательного права **начального** этапа советского периода в истории России была заложена Конституцией РСФСР 1918 г. Она обосновывала **классовый** подход к формированию органов государственной власти. Выборы представительных органов, то есть выборы были **не вполне всеобщими, они были не вполне равными, многостепенными с использованием открытого и тайного голосования.**

Не вполне всеобщие выборы означали, что правом избирать и быть избранными пользовались **российские граждане**, достигшие ко дню выбо-

ров **18-летнего возраста**, независимо от пола, вероисповедания, национальности и оседлости, **если они добывали средства к жизни производственным и общественно полезным трудом или занимались домашним хозяйством**, обеспечивающим возможность производительного труда. Избирательным правом были наделены военнослужащие Красной Армии и флота, а также проживающие на территории России иностранцы из рабочих и крестьян.

Этих прав были лишены лица, прибегающие к наемному труду с целью **извлечения прибыли**, лица, живущие на нетрудовые доходы (проценты с капитала, доходы предприятий, поступления с имущества и т.п.), частные торговцы, торговые и коммерческие посредники, монахи и духовные служители церкви и религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома Романовых.

Не вполне равные выборы характеризовались предоставлением преимуществ рабочим перед крестьянством. Так, при выборах на Всероссийский съезд Советов **один делегат от рабочих избирался от 25 тысяч избирателей, а один делегат от сельского населения избирался от 125 тысяч жителей.**

Выборы были многостепенными: трехстепенными они были для городских избирателей, а четырехстепенными – для сельского населения. Нижним звеном этой системы были сельские и городские (городов без районного деления) Советы, **формируемые населением непосредственно.** Из их состава **избирались представители (делегаты)** на районные, городские (городов с районным делением) съезды Советов; **следующим звеном** были губернские съезды Советов, которые формировались из городских и сельских делегатов. Завершал эту конструкцию Всероссийский съезд Советов, делегат на которые избирались на губернских съездах Советов.

Что касается способа голосования, то голосование могло проводиться так, как решит соответствующий съезд Советов – либо открыто, либо тайно. Прямые выборы депутатов Советов на местах проводились открытым голосованием путем поднятия рук.

С принятием Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. общие принципы организации и проведения выборов впервые были определены в Конституциях СССР и РСФСР, в которых были специальные

главы – «Избирательная система». В избирательную систему по действующим Конституциям были внесены весьма существенные изменения: многостепенные выборы заменялись **прямыми**, не вполне всеобщие – **всеобщими**, не вполне равные – **равными**, открытое голосование – **тайным**. Содержание каждого принципа избирательного права определялось в соответствующих статьях Конституций СССР и РСФСР, а также в Положениях о выборах соответствующих представительных органов.

Активное избирательное право предоставлялось лицам обоего пола, как и прежде, с 18 лет; можно было быть избранным депутатом Верховного Совета РСФСР по достижении 21 г., а депутатом Верховного Совета СССР – с 23 лет.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **гражданин Российской Федерации** участвует в выборах на основе **всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании**.

Всеобщее избирательное право означает, что **право избирать принадлежит каждому гражданину Российской Федерации**, достигшему 18-летнего возраста. При этом гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Вместе с тем в пункте 10 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года сказано, что **на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования**, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же основаниях.

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

К другим ограничениям пассивного избирательного права относится установление федеральным законом **минимального возраста** кандидата на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и органы местного самоуправления в 21 год; 30 лет – для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Помимо общих требований, предъявляемых к кандидатам в депутаты представительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, к депутатам представительных органов местного самоуправления, Президенту Российской Федерации законодательство Российской Федерации о выборах устанавливает правила, согласно которым отдельные категории граждан Российской Федерации **не имеют права быть избранными** в представительные органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления или занимать некоторые выборные должности в органах государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в силу **несовместимости** занимаемой ими должности с полномочиями депутата представительного органа или в силу их **неизбираемости**.

Понятия «несовместимость» и «неизбираемость» не тождественны, каждое из них имеет свои специфические особенности.

Несовместимость включает в себя требование, запрещающее члену представительного органа государственной власти и представительного органа местного самоуправления, **определенному законом выборному должностному лицу в течение срока его полномочий занимать определенную должность**.

Депутат, выборное должностное лицо, работающие на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранного государства, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации **не могут замещать** иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы, **быть депутатами** иных законодательных (представительных) органов государственной власти или представительных органов муниципальных образований, выборными должностными лицами местного самоуправления.

Выборные должностные лица местного самоуправления **не могут быть** депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации (далее также – государственные должности) должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы. **Депутаты** представительных органов муниципальных образований не могут замещать муниципальные должности муниципальной службы, **быть депутатами** законодательных (представительных) органов государственной власти. **Иные** ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица могут устанавливаться федеральным законом.

Неизбираемость юридически **абсолютно исключает** возможность быть депутатом представительного органа государственной власти и представительного органа местного самоуправления, занимать определенную выборную должность. В этом случае выборы, даже если они уже состоялись, признаются недействительными.

Неизбираемость в Российской Федерации **предусмотрена, в частности, п. 3.4 статьи 4** Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **(в редакции Федерального закона от 5 декабря 2006 г.)**. Внесенными изменениями и дополнениями предусмотрено, что **не имеют права быть избранными граждане** Российской Федерации:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую или непогашенную судимость за указанные преступления¹;

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую или непогашенную судимость за указанные преступления;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, связанного с демонстрацией фашистской атрибутики или символики, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, то есть избиратель не обладает пассивным правом только на этих (проходящих) выборах;

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений при проведении предвыборной агитации, а также злоупотребление свободой массовой информации, если указанные нарушения либо действия совершились до дня голосования на выборах.

Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд. Уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющее одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

К основным гарантиям всеобщего избирательного права следует отнести:

¹ В п.п. «г» и «д» п. 3 и п. 6 статьи 86 УК Российской Федерации установлено, что снятие судимости и ее погашение применяется:

г) в отношении лиц, осужденных за тяжкие преступления к лишению свободы – по истечении шести лет после отбытия наказания;

д) в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления – по истечении восьми лет после отбытия наказания.

6. Погашением или снятием судимости аннулируются все правовые последствия, связанные с судимостью.

составление списков избирателей; порядок их составления определен в статье 17 Федерального закона от 12 июня 2002 г. (подробнее по этому вопросу см. стр. 85 настоящей главы учебного пособия);

организация избирательных участков проводится с таким учетом, чтобы создать максимально благоприятные условия для участия в выборах каждого избирателя (см. стр. 105);

проведение выборов в нерабочий день; время голосования устанавливается, как правило, с учетом местных условий в пределах с 8-9 часов и до 20-22-24 часов местного времени;

право досрочного голосования тех избирателей, которые в день выборов по тем или иным причинам не смогут проголосовать по месту своего жительства. В помещении территориальной избирательной комиссии досрочное голосование проводится за 15-4 дня до выборов, а в участковой избирательной комиссии – не ранее чем за 3 дня до дня выборов, причем чтобы при этом не была нарушена тайна голосования.

Равное избирательное право – это принцип, предполагающий равную для каждого гражданина возможность воздействовать на результаты выборов. Он представляет собой следствие и одно из важнейших проявлений конституционно гарантируемого равноправия граждан.

Принцип равного избирательного права в настоящее время закреплён в статье 5 Федерального закона от 12 июня 2002 г.

Если выборы проводятся **по мажоритарной избирательной** системе по одномандатным избирательным округам, то **каждый избиратель** имеет, как правило, **один голос** для голосования за одного из зарегистрированных кандидатов. При выборах **по пропорциональной избирательной** системе у каждого избирателя имеется **один голос для голосования за один** из зарегистрированных избирательными объединениями (политическими партиями) **списков кандидатов**. При выборах **по смешанной избирательной** системе, то есть при одновременном применении мажоритарной избирательной системы и системы пропорционального представительства, **каждый избиратель обладает** как минимум двумя голосами: один голос он вправе подать за кандидата по одномандатному избирательному округу, а второй – за список политической партии (избирательного объединения).

Прямое избирательное право означает, что гражданин Российской Федерации голосует на выборах и референдумах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, – за

или против кандидата, за вынесенные на референдум вопросы или против них **непосредственно**.

Помимо прямого избирательного права известны еще два вида непрямого избирательного права – многостепенные и косвенные выборы.

Как мы уже отмечали, в Российской Федерации (РСФСР) **многостепенные выборы** проводились в соответствии с требованиями Конституции РСФСР 1918 г. и Конституции РСФСР 1925 г. Особенностью многостепенных выборов было то, что нижестоящие органы государственной власти (Советы) избирали делегатов вышестоящих органов государственной власти (соответствующих съездов Советов).

Суть **косвенных выборов** состоит в том, что избиратели выбирают специальную коллегию – выборщиков, а они уже уполномочены избрать либо депутатов соответствующего представительного органа, либо то или иное должностное лицо. Таким образом избирается, например, Президент Соединенных Штатов Америки. Коллегия выборщиков избирает также Сенат Франции.

Особая форма проведения выборов с применением косвенных выборов предусмотрена ч. 4 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой сказано:

«4. Представительный орган муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов названных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселений нормой представительства...». При этом установленный порядок формирования представительного органа муниципального района должен быть закреплен в уставе муниципального района.

Тайное голосование – это голосование, которое исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Достигается это целым рядом предусмотренных в законодательстве организационных мер. Главной такой мерой является то, что заполнение избирательных бюллетеней производится в кабине или ином специально оборудованном месте или комнате для голосования, в которых не допускается присутствие кого бы то ни было.

А как поступают в тех случаях, если избиратель не имеет возможности самостоятельно заполнить избирательный бюллетень? В п. 10 статьи 64 Федерального закона установлено, что в данном случае избиратель имеет право воспользоваться помощью другого избирателя, который, однако, не является членом избирательной комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, политической партии и некоторыми другими указанными в федеральном законе лицами. В таком случае избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня. При этом в списке избирателей делается соответствующая отметка.

Не является нарушением принципа тайного голосования опрос избирателей о том, как они собираются голосовать или как проголосовали, если такие опросы проводятся с соблюдением одного из важнейших принципов эмпирического исследования – **принципа анонимности, добровольности** участия и ответов респондентов, то есть избирателей.

§ 4. Порядок организации и проведения выборов

Порядок организации и проведения выборов включает в себя целый ряд значимых стадий, каждая из которых имеет свое самостоятельное содержание и предназначение. Такими стадиями являются: 1) назначение выборов; 2) составление списков избирателей; 3) формирование избирательных округов и избирательных участков; 4) образование избирательных комиссий; 5) выдвижение кандидатов в депутаты и их регистрация; 6) предвыборная агитация, финансирование выборов; 7) голосование и подведение итогов выборов.

Первой из таких стадий избирательного процесса является назначение выборов. – Особая значимость этой стадии состоит в том, что с ее помощью **обеспечивается периодичность выборов** соответствующего уровня. Конституция Российской Федерации закрепляет порядок назначения выборов только в федеральные органы государственной власти. Порядок назначения выборов в субъектах Российской Федерации и муниципальных выборах закрепляется федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации» закрепляет **унифицированный** подход к регулированию порядка назначения выборов. Суть этого порядка, закрепленного в **статье 10** Федерального закона, в следующем:

во-первых, выборы органов или должностных лиц являются **обязательными** и должны проводиться в установленные соответствующими нормативными правовыми актами строки. Срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также **сроки полномочий** указанных органов и депутатов устанавливаются соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Установленный срок **не может составлять более пяти лет, Президента Российской Федерации – шесть лет**;

во-вторых, выборы указанных государственных органов и органов местного самоуправления или депутатов **назначает** уполномоченный орган или должностное лицо.

День голосования на выборах в федеральные органы государственной власти определяется в соответствии с Федеральным законом.

День голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления установлен Федеральным законом и в настоящее время является **фиксированным, постоянным**. Таким днем установлено **второе воскресенье марта** или в случаях, предусмотренных Федеральным законом, **второе воскресенье октября года**, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов указанных органов;

в-третьих, решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования;

в-четвертых, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, выборы назначаются: в федеральные органы государственной власти – Центральной избирательной комиссией Российской Федерации; в органы

государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления – соответствующими избирательными комиссиями;

в-пятых, если соответствующая избирательная комиссия не назначила в установленный срок выборы указанного органа или депутата, **суд общей юрисдикции** по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Второй стадией в порядке организации выборов **является составление списков избирателей**. Включение гражданина в список избирателей **служит основанием** для его участия в голосовании. В Российской Федерации в списки избирателей включаются все граждане Российской Федерации, обладающие **на день голосования** активным избирательным правом. При этом для того, чтобы быть включенным в список избирателей, гражданину не требуется обращаться в государственный орган или орган местного самоуправления, так как список составляется уполномоченными на то органами по обязанности.

Список избирателей **составляется участковой избирательной комиссией** отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом. Регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования два раза в год по состоянию на 1 января и 1 июля ежегодно. Указанные сведения направляются в соответствующую участковую избирательную комиссию сразу после назначения выборов.

Основанием для регистрации (учета) избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на соответствующей территории, определяемой в соответствии с Федеральным законом. Гражданин Российской Федерации включается в список избирателей **только на одном избирательном участке**.

Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей.

Образование избирательных округов и избирательных участков – третья стадия в порядке проведения выборов. В Российской Федерации в настоящее время образуются следующие **виды избирательных округов:**

общефедеральный избирательный округ (единый для всей территории Российской Федерации) при выборах Президента Российской Федерации и **общефедеральный** избирательный округ при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

на территории субъекта Российской Федерации при выборах законодательного (представительного) органа государственной власти не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации должны избираться **по единому** избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты; вторая половина (50 %) депутатов по **одномандатности избирательным округам**, в которых выборы проводятся по мажоритарной системе;

при проведении муниципальных выборов образуется **территориальный избирательный округ** для избрания главы муниципального образования, если в уставе муниципального образования не предусмотрено, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава.

Для избрания депутатов представительных органов муниципальных образований создаются **одномандатные** избирательные округа. Количество одномандатных избирательных округов, которые образуются для проведения выборов по мажоритарной системе, зависит от количества депутатов представительного органа, которых надо избрать.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей избирательный округ разбивается на избирательные участки. Эти участки образуются «по согласованию с избирательными комиссиями главой муниципального образования» (ст. 19 Федерального закона). В целях создания максимальных условий для избирателей избирательные участки образуются из расчета 3000 избирателей на каждом участке.

Следующей, четвертой, стадией процесса организации и проведения выборов является стадия формирования избирательных комиссий. В п. 21 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. определено, что избирательная комиссия – это **коллегиальный орган**, формируемый в

порядке и сроки, **которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.**

В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
избирательные комиссии муниципальных образований;
окружные избирательные комиссии;
территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
участковые комиссии.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, действуют на постоянной основе. На постоянной избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а также территориальные и муниципальные избирательные комиссии.

В основу формирования избирательных комиссий всех уровней положено обеспечение их независимого статуса. Так, **центральная избирательная комиссия Российской Федерации** состоит из **15 членов**: пять членов ЦИК **назначаются** Государственной Думой, предложенных фракциями и иными депутатскими объединениями; **пять** членов – Советом Федерации из числа кандидатов, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации; **пять** членов ЦИК Центральной избирательной комиссии – Президентом Российской Федерации. Члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должны иметь высшее профессиональное образование.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Формирование окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации; формирование окружной избирательной комиссии по выборам в органы государственной власти

субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществляются вышестоящей избирательной комиссией.

Положение территориальной избирательной комиссии в системе государственных органов в субъектах Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации. Формирование территориальной комиссии осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

Участковая избирательная комиссия формируется в период избирательной кампании в сроки, установленные законом, для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей. Формирование участковой избирательной комиссии осуществляется вышестоящей избирательной комиссией.

Компетенция избирательных комиссий. Наиболее полно и наглядно роль и место избирательных комиссий проявляется в тех полномочиях, которыми они реально наделены в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации о выборах.

ЦИК Российской Федерации, прежде всего, является избирательной комиссией, которая организует выборы в федеральные органы государственной власти. Вместе с тем ЦИК Российской Федерации:

- **осуществляет контроль** за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;
- **осуществляет меры по организации финансирования подготовки** и проведения выборов, распределяет эти средства и контролирует целевое использование указанных средств;
- **оказывает** правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;
- **рассматривает жалобы** (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам мотивированные решения.

Иные полномочия ЦИК Российской Федерации определены в федеральных законах о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации координируют деятельность избирательных комиссий на своей территории, обеспечивают взаимодействие ЦИК Российской Федерации с органами го-

сударственной власти субъектов Федерации, осуществляют контроль за законностью проведения выборов, рассматривают жалобы и заявления на решения и действия нижестоящих избирательных комиссий и принимают по ним мотивированные решения, распределяют между окружными (территориальными) избирательными комиссиями денежные средства, выделенные на организацию и проведение выборов.

Муниципальная избирательная комиссия организует в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума; осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь по нижестоящим избирательным комиссиям; заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местного референдума и др.

При проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований формируются **окружные избирательные комиссии**, которые: определяют результаты голосования по одномандатному избирательному округу, а также по единому территориальному округу при выборах части депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; координируют деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий: рассматривают жалобы и заявления на их решения и действия и принимают по ним мотивированные решения: распределяют денежные средства между территориальными избирательными комиссиями: регистрируют кандидатов в депутаты и их доверенных лиц: утверждают текст избирательного бюллетеня: устанавливают и публикуют итоги голосования и результаты выборов по соответствующим избирательным округам.

Территориальные избирательные комиссии (районные, городские и другие), основной задачей которых является **первичная** координация деятельности участковых избирательных комиссий: распределяют денежные средства между этими комиссиями: организуют доставку им бюллетеней и

иных документов: устанавливают итоги голосования на своей территории и передают протоколы об итогах голосования в окружную избирательную комиссию: рассматривают жалобы на решения и действия участковых избирательных комиссий и принимают по ним мотивированные решения.

Участковые избирательные комиссии, обеспечивающие организацию голосования на избирательном участке и установление итогов голосования: **составляют списки** избирателей по избирательному участку и проводят ознакомление с ними избирателей: **обеспечивают подготовку** помещения для голосования, избирательных ящиков и другого оборудования: организуют на избирательном участке голосование в день выборов, а также досрочное голосование: **производят подсчет голосов** на избирательном участке; **рассматривают жалобы и заявления** на нарушение закона о выборах и принимают по ним мотивированные решения.

Порядок выдвижения и регистрация кандидатов – следующая, пятая, стадия избирательного процесса.

Кто может быть выдвинут кандидатом в депутаты? В статье 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. установлено, что это граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом. Выдвижение может быть осуществлено **двояким образом: во-первых**, это **непосредственное выдвижение**, которое может быть реализовано **путем самовыдвижения** либо путем выдвижения общественным объединением; **во-вторых**, это выдвижение кандидатов в составе **списка кандидатов**, которое может быть осуществлено политической партией или избирательным объединением.

Самовыдвижение кандидата проводится путем уведомления избирательной комиссии, в которой будет осуществляться регистрация кандидата, с последующим **сбором подписей** в поддержку самовыдвижения кандидата¹. Федеральным законом может быть предусмотрено, что для поддержания самовыдвижения кандидата необходимо также создать группу избирателей с определенным числом участников.

Кандидатов, списки кандидатов вправе выдвигать **политические партии и избирательные объединения**.

¹ Внесение избирательного залога вместо сбора подписей при самовыдвижении кандидат отмеченного Федеральным законом от 9 февраля 2009 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного налога при проведении выборов».

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов **политическими партиями** осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» от 11 июля 2001 года. С изменениями, внесенными Федеральным законом от 05 апреля 2009 года «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Политическая партия является **единственной общественной организацией**, которая обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов на должность Президента Российской Федерации, а также кандидатов, списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В поддержку кандидатов, списка кандидатов могут собираться **подписи избирателей**. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом при проведении соответствующих выборов, но не может превышать 2 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа.

Кандидат при проведении одних и тех же выборов **может быть зарегистрирован** только по одному избирательному округу.

Во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы и др. Зарегистрированный кандидат не может быть без согласия прокурора привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию.

Предвыборная агитация, шестая стадия избирательного процесса, является одной из важных, политически значимых стадий любой избирательной кампании. Предвыборная агитация – наиболее политизированная часть избирательной кампании. Она ведется представителями различных политических сил среди широких кругов избирателей за участие в выборах и в голосовании «за» или «против» тех или иных кандидатов, списков кандидатов на депутатский мандат, выборную должность, выдвинутых в установленном порядке и зарегистрированных избирательными комиссиями.

Избирательное законодательство устанавливает **формы и виды** (жанры) **предвыборной агитации**. Агитация при проведении выборов может проводиться **в следующих трех формах**: через СМИ; путем организации массовых публичных мероприятий; путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов. Этот перечень не является исчерпывающим, так как предвыборная агитация может осуществляться и в иных установленных законом формах. Каждая из названных форм имеет свою специфику, связанную с порядком, условиями и сроками ее проведения.

При проведении агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей в любых формах. В арсенале предвыборного воздействия на граждан не должно иметь место обещание передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ, а также предоставление услуг на иных условиях, чем это предусмотрено законом.

В день выборов и в предшествующий ему день любая предвыборная агитация запрещается. Агитационные печатные материалы, ранее вывешенные (расклеенные) в установленном законом порядке, сохраняются в день голосования на прежних местах.

Финансирование выборов. Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов того или иного уровня проводятся за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета.

Кандидаты обязаны создавать **собственные избирательные фонды** для финансирования избирательной кампании. Поэтому под **финансированием выборов** принято понимать все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и поддающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов и на ограниченные временными рамками сроки избирательных кампаний.

Прямое финансирование представляет собой обеспечение избирательных кампаний **денежными бюджетными средствами**, а также иными финансовыми ресурсами со стороны государства, организаций, граждан, оказывающих влияние на волеизъявление избирателей на выборах.

Косвенное финансирование выборов связано с оказанием финансовой и материальной поддержки кандидатам, политическим партиям, предоставлением бесплатного эфирного времени для целей выборов, распространением бесплатной информации о кандидатах, предоставлением нало-

говых льгот, содержанием избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов.

Существуют следующие **законные источники** средств избирательного фонда:

- бюджетные средства;
- собственные средства кандидата, политической партии, избирательного объединения;
- средства, выделяемые кандидату выдвинувшей его политической партией, избирательным объединением;
- добровольные пожертвования граждан;
- добровольные пожертвования юридических лиц.

Практика и федеральных, и региональных выборов показывает, что бюджетные средства распределяются по так называемому **эгалитарному** принципу, **то есть всем одинаково**.

Законом устанавливаются **предельные размеры** перечисленных в избирательные фонды собственных средств кандидата, политической партии, избирательного объединения; средств, выделенных кандидату выдвинувшими его политической партией, избирательным объединением: добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Средства избирательных фондов имеют строго целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании.

Голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов – завершающая и самая ответственная, седьмая, стадия избирательного процесса.

В российском избирательном законодательстве для **обеспечения тайны голосования** предусмотрено заполнение избирателем **бюллетеня** в закрытом от посторонних взоров месте. Таким образом, **избирательный бюллетень – это документ, заполненный лично избирателем, по которому определяется волеизъявление избирателя.**

К избирательному бюллетеню предъявляются следующие требования: **во-первых**, он является документом строгой отчетности с определенной степенью защиты; законодательством предусматривается механизм отчетности по каждому бюллетеню;

во-вторых, содержание избирательного бюллетеня не должно создавать трудности избирателю при его заполнении и в то же время нести конкретную информацию о кандидатах, политических партиях, внесенных в избирательный бюллетень. Текст бюллетеня не должен содержать никакой другой, кроме указанной, информации, за исключением краткой памятки о порядке заполнения бюллетеня избирателем. **Справа от указанных данных** о кандидатах, политических партиях **помещается пустой квадрат**, в котором избиратель отмечает свое предпочтение. **Бюллетень печатается на русском языке**; в определенных случаях текст может быть напечатан дополнительно и на национальном языке субъекта Российской Федерации.

Голосование на выборах проводится в календарный выходной день. Время начала и окончания голосования устанавливается соответствующими законами, как правило, с 8 до 22 часов местного времени. Помещение для голосования предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой муниципального образования. Избирательная комиссия обязана оборудовать помещение и приспособить его для голосования.

Члены избирательной комиссии **с правом решающего голоса** выдают бюллетени избирателям, включенным в списки избирателей на данном участке, по предъявлении паспорта или заменяющего его удостоверения личности избирателя. При получении бюллетеня **избиратель проставляет** в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего документа и подписывается. Допускается с согласия избирателя либо по его просьбе внесение в список паспортных данных или данных заменяющего паспорт документа членом участковой избирательной комиссии.

Бюллетень **заполняется** избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Голосование проводится путем внесения в бюллетень избирателя любого знака в квадрат, относящийся к кандидату, списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор.

Для реализации конституционных избирательных прав граждан федеральный законодатель предусмотрел возможность **досрочного голосования избирателей**, голосование вне избирательного участка, голосование по открепительным удостоверениям. Досрочное голосование может осуществляться за 15-4 дня до дня голосования в помещении территориальной (окружной) избирательной комиссии или не ранее чем за 3 дня в помеще-

нии участковой избирательной комиссии. Избирательная комиссия обязана при этом обеспечить тайну голосования.

Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя с указанием уважительной причины, по которой он не может прибыть в помещение для голосования (по состоянию здоровья, инвалидности и другим причинам).

Подсчет голосов избирателей проводится сразу после окончания времени голосования и без перерыва до установления итогов голосования, причем **ведется открыто и гласно** членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса **в присутствии** наблюдателей, соответствующих представителей кандидата, политической партии, средств массовой информации.

Перед непосредственным подсчетом голосов избирателей по избирательным бюллетеням уточняется, **оглашается и заносится** в соответствующие строки протокола:

- **число избирателей, внесенных в списки** избирателей; число избирательных бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией;
- **число избирателей, проголосовавших** по открепительным удостоверениям на избирательном участке.

Затем заносятся следующие данные:

- число избирательных бюллетеней, **выданных избирателям на избирательном участке в день голосования** (устанавливается по числу подписей избирателей в списке избирателей);
- число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим **вне помещения** для голосования (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей).

Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. Тем самым подтверждено положение о том, что в Российской Федерации **снят** обязательный порог явки избирателей на выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Протокол об итогах голосования заполняется в трех экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Первый экземпляр протокола участковой избирательной комиссии после его подписания незамедлительно направляется в вышестоящую избирательную комиссию. Результаты выборов определяет избирательная комиссия, наделенная этим правом соответствующим законом.

Федеральным законом могут предусматриваться случаи необходимости проведения повторного голосования, повторных выборов. Так, **повторное голосование** может иметь место в случаях, когда соответствующим законом будет установлена так называемая двухтуровая система голосования, то есть, голосование в два тура: общее голосование и повторное голосование по двум или более кандидатурам. **Повторные выборы** могут проводиться в случаях: а) **если выборы признаны несостоявшимися**, что может случиться в одномандатных избирательных округах; б) если выборы признаны **недействительными**, то есть когда установлено грубейшее нарушение законодательства о выборах; в) **если кандидат**, набравший необходимое количество голосов для избрания, **не сложил с себя полномочия**, не совместимые со статусом депутата или выборного должностного лица; и некоторые другие.

ГЛАВА XVIII. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Становление института президентства в Российской Федерации

I. К пониманию проблемы института президентства. Возникновение тех или иных систем правления в различных странах обусловлено многими факторами. Значительный отпечаток на этот процесс накладывают особенности исторического развития страны, специфика ее политической культуры, традиции государственности, состояние различных политических сил в период разработки и принятия конституции государства. Большую роль в выборе системы правления может оказывать субъективный фактор в лице ведущего политического лидера, под которого в значительной степени и выстраивается вся конструкция государственной власти и управления.

Со времени, когда разделение властей еще только начинало возникать, глава государства **сохранил за собой исполнительную власть**. Такое решение нашло отражение в разделе I статьи 2 Конституции США 1787 г., в которой сказано: «Исполнительная власть осуществляется Президентом...». **Президент США является одновременно и главой государства, и главой правительства.**

Главный признак данной формы правления: Президент избирается выборщиками; президент не обладает правом роспуска Конгресса; правительство как высший коллегиальный орган исполнительной власти отсутствует; президент, как глава исполнительной власти руководит огромным исполнительным аппаратом; назначает с «совета и согласия Сената» всех должностных лиц США, должности которых предусмотрены Конституцией США и законом, определяет их полномочия, но они не несет ответственности перед Конгрессом за проводимую политику.

С тех пор эта система стала своего рода образцом («моделью») президентской республиканской формы правления и в науке получила наименование **«президентская республика»**.

В 1958 году генералом Ш. де Голлем (Франция) была инициирована другая республиканская форма правления, сочетавшая в себе признаки и президентской, и парламентской республики, которая получила наименование полупрезидентской, или смешанной, формы правления (иногда ее называют еще французской, а сейчас еще и парламентарско-президентской).

Характер этой республики определяется тем, что глава государства (президент) избирается гражданами помимо парламента, а премьер-министр назначается президентом без согласия высшего представительного органа государственной власти (признаки президентской республики); в то же время правительство несет ответственность перед нижней палатой парламента (парламентарская форма правления); с формальной точки зрения, президент не может отозвать премьер-министра.

Не только американская, но и французская форма правления используется многими современными государствами. При этом применение той или иной модели президентской республики в каждом государстве имеет свои многочисленные особенности, которые, по сути дела, не соответствуют первоначальным характеристикам как самой президентской (американской), так и полупрезидентской (французской) конструкции власти. В

разных странах различен характер взаимоотношений президента с парламентом и правительством. Но, так или иначе, и в том, и в другом случае глава государства тяготел и тяготеет в настоящее время именно **к исполнительной власти**.

II. Становление института президентства в Российской Федерации. В Российской Федерации институт президентства был учрежден по результатам всенародного голосования (референдума), проведенного 17 марта 1991 г. Статус Президента РСФСР определялся Законом РСФСР «О Президенте РСФСР», который был принят Верховным Советом РСФСР 24 апреля 1991 г. В статье 1 Закона РСФСР было установлено, что Президент РСФСР является **высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР**. Президент РСФСР избирался гражданами РСФСР на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Порядок выборов определялся Законом РСФСР от 15 мая 1991 г. «О выборах Президента РСФСР»¹. Одновременно с Президентом РСФСР избирался и вице-президент, кандидатуру которого предлагал Президент РСФСР. Как Президент РСФСР, так и вице-президент избирались **сроком на пять лет**. Первые выборы Президента РСФСР состоялись 12 июня 1991 г.

Учреждение поста Президента РСФСР было обусловлено рядом **объективных факторов** к которым следует отнести: резкое ослабление исполнительной власти, серьезные недостатки в механизме разделения властей, реализации законов и иных нормативных правовых актов, что с особой силой проявилось в период так называемой перестройки. Односторонний акцент на процессы демократизации и ослабление в связи с этим внимания к вопросам дисциплины, законности и правопорядка привели к той грани, за которой начиналась потеря управляемости страной. Укрепление организационной основы исполнительной власти за счет введения в систему ее высших органов государственной власти народом избранного президента давало возможность на основе принципа разделения властей нивелировать эти недостатки в деятельности представительных органов, придать государственному механизму мобильность, оперативность в принятии управленческих решений. Особая для России ценность

¹ Тексты Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» и «О выборах Президента РСФСР». См.: Сборник законодательных актов, принятых третьей сессией Верховного Совета РСФСР. (19 апреля – 17 мая 1991 г.). Изд. Верховного Совета РСФСР. – 1991. – С. 5-46.

вводимого института президентства состояла в том, что при разделении властей президент стал выполнять важные функции координатора в государственном механизме.

Общая характеристика особенностей института президентства в России закономерно выводит нас на вопрос о том, насколько «сильна» была учреждаемая президентская власть. Не рассматривая в данном случае вопрос о функциях и компетенции Президента РСФСР, можно утверждать, что уже с момента учреждения поста Президента в РСФСР **законодатель сориентировался на модель «сильного» главы государства**. Такой вывод основывается на том, что Президент РСФСР **имел рычаги воздействия** на все три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Подобного рода влияние на деятельность этих государственных органов позволяло Президенту РСФСР осуществлять координаторские функции, а также обеспечивать единство государственной власти на всей территории РСФСР. О «силе» президентской власти свидетельствует и то обстоятельство, что в руках главы государства находились многие полномочия, связанные с подбором кадров на высшие должности в государственных органах; возложением на него обязанности Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РСФСР; наличием серьезных полномочий в области внешнеполитической деятельности, а также возможности Президента РСФСР оперативно реагировать на возникающие чрезвычайные ситуации.

§ 2. Президент Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации

При определении места Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации необходимо учитывать то, что:

- во-первых**, Президент Российской Федерации – **глава государства**;
- во-вторых**, Президенту Российской Федерации принадлежат специфические функции, которые он реализует с помощью **особого содержания государственно-властных полномочий**;
- в-третьих**, для Президента Российской Федерации характерна **специфическая форма ответственности**.

І. Президент Российской Федерации – глава государства. Дальнейшее развитие и совершенствование правового статуса Президента Российской Федерации нашло свое отражение в Конституции Российской Федерации 1993 года. Так, в **ч. 1 статьи 80** Конституции Российской Федерации **Президент Российской Федерации назван главой государства.**

Что характерно для понятия «глава государства»?

В статье 11 Конституции Российской Федерации установлено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. В то же время статья 10 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную: органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Из содержащихся в статьях 10 и 11 Конституции Российской Федерации положений следует, что:

во-первых, Президент Российской Федерации, являясь одним из постоянно действующих органов государственной власти, не входит ни в одну из трех ветвей власти, чем и определяется одна из наиболее значимых особенностей правового положения Президента Российской Федерации;

во-вторых, конституционное положение о том, что Президент Российской Федерации – один из органов государственной власти, убедительно подтверждает, что именно государственное властвование является следующим системным качеством статуса Президента Российской Федерации как главы государства. Иначе говоря, во властвовании проявляется ведущая роль Президента Российской Федерации и как органа государственной власти, не входящего ни в одну из трех ветвей власти, и его особое положение как главы государства, то есть, **как органа государственной власти, с помощью которого формируется и обеспечивается упорядоченность деятельности, устойчивость, стабильность всех институтов государства и общества;**

в-третьих, следующая определяющая особенность статуса важнейшего государственно-правового института в государстве, состоит в том, что осуществление государственной власти в единоначальном испол-

нении выступает как верховное государственное руководство самого народа, избравшего президента в качестве главы государства. Тем самым властные функции и полномочия главы государства напрямую **обеспечиваются волей народа**;

в-четвертых, особенность правового положения Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации характеризуется и тем, что **основной и определяющей формой реализации принадлежащих ему функций и полномочий** является не только и не столько деятельность по исполнению федеральных законов (это его конституционная, а не функциональная, обязанность, как и обязанность всех других органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления), а принадлежащая исключительно Президенту Российской Федерации **инициативно-распорядительная** государственная властная деятельность, подтверждающая положение Президента Российской Федерации в качестве **Главы государства**.

Подтверждение особенностей правового положения Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации получают свое нормативное правовое подтверждение в следующих формах:

в соответствии с пункта «е» статьи 84 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации **с ежегодными посланиями** о положении в стране, и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;

в соответствии с пункта «г» статьи 84 и пункта 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации Президенту Российской Федерации **принадлежит право законодательной инициативы** в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. **Порядок осуществления** Президентом Российской Федерации права законодательной инициативы реализуется в соответствии с требованиями статьи Конституции Российской Федерации, а также которые установлены в «Положении о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе», которое утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 ноября 2005 года;

в непосредственном руководстве работой Правительства Российской Федерации (п. «б» статьи 83 Конституции Российской Федерации); в то же время по Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации не является главой исполнительной власти, он не несет прямой ответственности за политику и действия исполнительной власти. Президентская и исполнительная власти отделяются;

путем издания многочисленных указов как в порядке выполнения предписаний федеральных законов (назначение референдума, назначение выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и др.), **так и по собственной инициативе** в порядке реализации принадлежащих ему полномочий (п.п. «а», «в» статьи 84 Конституции Российской Федерации).

Положение Президента Российской Федерации в системе разделения властей и в системе органов государственной власти **обеспечивается** наличием у него **особых государственно-властных функций** и обусловленных ими предметов ведения и полномочий, определяющих характер взаимодействия с другими органами государственной власти, а также направленность и содержание его инициативно-распорядительной деятельности..

II. Функции Президента Российской Федерации. Под функциями («функция» – от лат. «function» – «исполнение, совершение») понимается в данном случае такое внешнее проявление государственно-правовых свойств Президента Российской Федерации, которое отражает качественную его определенность, **во-первых**, как органа государственной власти и, **во-вторых**, обособленность той части общественных отношений (предметов ведения), в пределах которых он (Президент), осуществляя государственное властвование, взаимодействует с другими федеральными органами государственной власти.

Государственно-властные полномочия Президента Российской Федерации направлены на реализацию установленных в статье 80 Конституции Российской Федерации следующих функций:

Первая из основных функций Президента Российской Федерации направлена на определение его роли в качестве **гаранта** Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. По своему характеру эта функция весьма многогранна, и ее содержание можно свести к следующим главным направлениям;

1) **вся деятельность Президента должна строго соответствовать Конституции Российской Федерации** и должна быть направлена на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Устойчивость конституционного строя и реальность прав и свобод человека и гражданина в решающей степени **зависят от баланса и гармонии** деятельности главы государства с законодательной, исполнительной, судебной властями;

2) Президент Российской Федерации **призван обеспечивать** положение, при котором все органы государства выполняли бы свои конституционные обязанности и не выходили за пределы законом установленной для них компетенции;

3) являясь гарантом Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации **обязан** принимать меры к строгому соблюдению Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Российской Федерации **в случае**, когда нарушаются права и свободы тех или иных национальных, конфессиональных, социальных групп населения Российской Федерации;

4) функция гаранта Конституции Российской Федерации предполагает широкое **право** Президента Российской Федерации **действовать по своему усмотрению**, исходя не только из буквы, но и духа Конституции Российской Федерации и федеральных законов, восполняя пробелы в правовой системе и реагируя на непредвиденные Конституцией Российской Федерации жизненные ситуации.

5) как гарант прав и свобод граждан, Президент Российской Федерации **обязан разрабатывать и предлагать законы**, а в случае их отсутствия и впредь до принятия федеральных законов **принимать указы** в защиту прав и свобод отдельных категорий граждан (пенсионеров, военнослужащих и др.), по борьбе с организованной преступностью и т.д.

Вторая функция Президента Российской Федерации – **охрана суверенитета** Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Внешний аспект данной функции состоит в том, что только сам Президент Российской Федерации должен определить состояние нарушения или угрозу нарушения суверенитета, независимости и государственной целостности и предпринять действия, предусмотренные Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении», в

п.2 статьи 3 которого установлено, что в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права «...агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, не совместимым с Уставом ООН». В этом случае военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится Указом Президента Российской Федерации, который незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Внутри страны деятельность Президента Российской Федерации направлена на преодоление возникающих противоречий во взаимоотношениях между субъектами Российской Федерации, на сохранение единого правового пространства, четкого разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, соблюдения ими федеральных законов. Для решения возникающих проблем Президент Российской Федерации **вправе принимать** соответствующие указы, а **также использовать согласительные процедуры.**

Третья конституционная функция Президента Российской Федерации предоставляет ему **право определять основные направления** внутренней и внешней политики государства, оговаривая при этом, что эта функция осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Реализация данной функции находит свое проявление в ежегодных обращениях к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Федеральные органы государственной власти в соответствии с высказанными Президентом Российской Федерации пожеланиями принимают конкретные меры, определяют пути и средства для их проведения в жизнь. Тем самым характер данной функции ставит Президента Российской Федерации в некое исключительное положение по отношению ко всем другим федеральным органам государственной власти.

Представительская функция (это уже **четвертая** конституционная функция) Президента Российской Федерации **осуществляется им едино-**

лично. В данном случае Президент Российской Федерации вправе направлять своих полномочных представителей в федеральные округа или в субъекты Российской Федерации, что и является его правом представительства внутри страны.

Выступая в сфере международных отношений, Президент Российской Федерации ведет переговоры с главами других государств; подписывает от имени Российской Федерации международные договоры; назначает послов и полномочных представителей в другие государства и международные организации. В соответствии с международным правом Президент Российской Федерации пользуется по протоколу правом на высшие почести при нанесении **официальных визитов** в другие государства.

Подтверждая особый статус Президента Российской Федерации как главы государства, следует также отметить, что, как и в других государствах, Президент Российской Федерации **выступает как своеобразный символ государства. Он обладает неприкосновенностью.** В статус Президента Российской Федерации входит его **право на штандарт** (специальный президентский флаг), оригинал которого находится в его служебном помещении, а дубликат поднимается над резиденцией Президента Российской Федерации как в столице Российской Федерации, так и над другими резиденциями Президента Российской Федерации во время его пребывания в них. **Символом Президентской власти** является также Знак Президента Российской Федерации¹.

3. Ответственность Президента Российской Федерации. Президент, в принципе, как мы уже отметили, не ответственен за свою деятельность, но его неотвеченность имеет границы. Конституции многих государств устанавливают ответственность президентов за строго определенные виды правонарушений.

В части 2 статьи 93 Конституции Российской Федерации предусмотрен единственный случай возможного принудительного отстранения Президента Российской Федерации от должности – **отрешение** от должности. Основаниями отрешения Президента Российской Федерации от должности

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 1994 г. «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 587; Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1999 г. «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 31. – Ст. 3993, а также изменения в названные акты Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2000 г. // Российская газета. 7 мая 2000 г.

являются **обвинение** Президента Российской Федерации в государственной измене или в совершении им тяжкого преступления, то есть в данном случае речь идет не о политической, а о юридической парламентской ответственности Президента Российской Федерации. В соответствии со статьей 93 Конституции Российской Федерации **конституционная санкция заключается лишь в смещении (отрешении) с должности, что влечет утрату иммунитета и открывает путь для дальнейшего судебного преследования в обычном порядке**¹.

Начало процедуры отрешения Президента Российской Федерации от должности связано с выполнением двух условий.

Прежде всего, **обвинение** Государственной Думой Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении им иного тяжкого преступления **должно быть подтверждено**:

- 1) заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления;
- 2) заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Сама процедура отрешения от должности Президента Российской Федерации определена статьей 93 Конституции Российской Федерации и детализируется в главе 22 (статьи 176-180) Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, который был принят 23 января 1998 г. с последующими изменениями, а также соответствующими статьями Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Эта процедура состоит из двух стадий:

во-первых, Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов (то есть 300 депутатов) принимает решение о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации. При этом инициатива должна быть проявлена не менее чем одной третью депутатов Государственной Думы (то есть не менее чем 150 депутатами), и должно быть вынесено заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой большинством голосов (то есть 226 голосов);

во-вторых, решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности выносит уже другая палата, то есть Совет Федерации

¹ См.: Якубов А.Е. Отрешение Президента от должности и уголовное право / А.Е. Якубов. – Вестник МГУ. Серия II. Право. – 1995. – № 5. – С. 51.

Федерального Собрания Российской Федерации двумя третями голосов от общего числа членов палаты (то есть не менее чем 132 голосами) не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации. Если в указанный срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента Российской Федерации считается отмененным.

Отрешение Президента от должности является основанием для прекращения им выполнения своих обязанностей в качестве Президента Российской Федерации. Бывший Президент Российской Федерации теряет конституционную неприкосновенность и может быть привлечен к уголовной ответственности как обычный гражданин.

С момента прекращения полномочий Президента Российской Федерации по указанным основаниям и **до избрания** очередного главы государства соответствующие государственные функции **исполняет** Председатель Правительства Российской Федерации (ч. 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации). В этой же статье установлено, что исполняющий обязанности Президента Российской Федерации **не имеет права** распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации.

Таким образом, в наиболее общем виде, глава государства – это должностное лицо и в то же время орган государственной власти, занимающий верховное положение в системе органов государственной власти Российской Федерации, деятельность которого направлена на реализацию только ему присущих функций в особых формах властвования и обусловлена особой формой государственно-правовой ответственности.

Можно сказать и так, **глава государства** – это высший представитель государства внутри и вне страны и вместе с тем символ единства нации, народа, государства.

§ 3. Компетенция Президента Российской Федерации

Содержание каждой функции Президента Российской Федерации находит свое выражение через посредство тех полномочий, то есть конкретных прав и обязанностей, которые ему принадлежат и **закреплены в статьях 83-90 Конституции Российской Федерации** и соответствующих федеральных законах.

В одних случаях эти полномочия носят **прерогативный** (преимущественный) характер, то есть **принадлежат исключительно ему**, в других – **соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти**, способствуя решению вопросов во взаимодействии и на основании принципа разделения властей. Совокупность полномочий Президента Российской Федерации сбалансирована с полномочиями других органов государственной власти и образует систему взаимных противовесов в целях недопущения принятия односторонних авторитарных решений.

Полномочия Президента Российской Федерации, с целью их более углубленного изучения, целесообразно подразделить на несколько групп, каждая из которых характеризуется однородностью тех общественных отношений (предметов ведения), которые составляют определенные стороны функциональной деятельности Президента Российской Федерации.

I. Полномочия Президента Российской Федерации в области взаимоотношений с палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Полномочия Президента Российской Федерации, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и парламента (законодательного органа), в главном не конкурируют. В то же время полномочия Президента Российской Федерации в сфере взаимоотношений с парламентом позволяют рассматривать главу государства, прежде всего, как неременного участника законодательного процесса.

Президент Российской Федерации:

обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (п. 1 статьи 84 и п. 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации);

назначает референдум Российской Федерации в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации (п. «в» статьи 84) и статьи 23 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации»;

подписывает и обнародует федеральные законы (п. «д» статьи 84 Конституции Российской Федерации);

направляет послания Федеральному Собранию, в которых определяет основные направления внутренней и внешней политики (п. «е» статьи 84 Конституции Российской Федерации).

Кроме названных, во взаимоотношениях Президента Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации **следует выделить** и такие его полномочия:

во-первых, Президент Российской Федерации **назначает** выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и соответствующим федеральным законом;

во-вторых, Президент Российской Федерации **наделен правом отлагательного вето**, то есть правом не подписывать федеральный закон, возвратив его со своими возражениями в Государственную Думу для повторного рассмотрения палатами Федерального Собрания в установленном Конституцией Российской Федерации порядке (статья 107 Конституции).

В-третьих, Президент Российской Федерации **распускает** Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренном статьей 111 Конституции Российской Федерации.

В статье 111 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации **с согласия** Государственной Думы. Однако после трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой **Президент Российской Федерации назначает** Председателя Правительства Российской Федерации, **распускает** Государственную Думу **и назначает** новые выборы.

В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации **назначает новые выборы** с тем, чтобы Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца после роспуска.

II. Полномочия Президента Российской Федерации в области взаимоотношений с Правительством Российской Федерации основываются на безусловном приоритете президентской власти, они достаточно широки и регулируются статьей 83 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации».

В данном случае Президент Российской Федерации:

с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства Российской Федерации;

по предложению Председателя Правительства Российской Федерации **назначает на должность и освобождает от должности** заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров;

принимает решения об отставке Правительства Российской Федерации (п. 2 статьи 117 Конституции Российской Федерации) или об освобождении от должности отдельного министра;

по предложению Председателя Правительства Российской Федерации утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти;

в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» **обеспечивает согласованное** функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и других государственных органов исполнительной власти;

председательствует на заседаниях Правительства Российской Федерации и на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации;

в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами **руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, МЧС, юстиции, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации Положения об этих органах исполнительной власти, назначает их руководителей и заместителей руководителей этих федеральных органов исполнительной власти; распределяет функции между** указанными федеральными органами исполнительной власти;

отменяет постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации **представляет** Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального Банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об осво-

бождении от должности Председателя Центрального Банка Российской Федерации.

III. Президент Российской Федерации и судебная власть. Взаимодействие Президента Российской Федерации с судебной ветвью власти достаточно специфично. Поскольку глава государства не может в какой бы то ни было форме вмешиваться в деятельность судебных органов, его полномочия в данном случае связаны лишь с участием в формировании органов судебной власти, которые, то есть полномочия, осуществляются к тому же совместно с Советом Федерации.

К числу таких полномочий следует отнести:

во-первых, согласно пункту «е» статьи 83 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации **представляет** Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации кандидатуры для назначения **на должности судей** Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, **а также судей других федеральных судов, в систему которых** в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» **включаются** верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специальные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

во-вторых, в соответствии с п. «е» статьи 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации **вносит** в Совет Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора Российской Федерации. К полномочиям Президента Российской Федерации относится и его право вносить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предложение об освобождении от должности Генерального Прокурора Российской Федерации.

IV. Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны, безопасности и международных отношений. Эта группа полномочий Президента Российской Федерации определяется статьями 86 и 87 Конституции Российской Федерации, а также специальными нормативными правовыми актами, к числу которых следует отнести: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»,

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении», Федеральный закон от 31 мая 1996 г.

К числу полномочий Президента Российской Федерации в этой области следует отнести:

во-первых, в области обороны Президент Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке **принимает меры** по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; Президент Российской Федерации **является** Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации; **назначает и смещает** военное командование Вооруженных Сил Российской Федерации; **присваивает** высшие воинские звания; **координирует** деятельность государственных органов по обеспечению обороны страны; **утверждает** военную доктрину Российской Федерации;

во-вторых, Президент Российской Федерации **формирует и возглавляет** Совет Безопасности Российской Федерации. На этот орган возлагаются: выработка рекомендаций по проведению в жизнь федеральной политики в области обороны страны; поддержание надежной государственной, экономической и экологической безопасности; преодоление последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций; обеспечение стабильности и правового порядка в обществе.

В интересах обеспечения безопасности населения Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении», **вводит на территории Российской Федерации** или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Как глава государства, осуществляющий высшее представительство Российской Федерации **в международных отношениях**, Президент Российской Федерации в соответствии со статьей 86 Конституции Российской Федерации: **определяет** основные направления внешней политики государства; осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации; **ведет** переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; **подписывает** ратификационные грамоты; **принимает** верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатиче-

ских представителей. Президент Российской Федерации **назначает и отзывает** после консультации с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. В соответствии с нормами международного права Президенту Российской Федерации не требуется подтверждения его полномочий на ведение переговоров и подписание договоров перед другой стороной.

V. Полномочия Президента Российской Федерации в области взаимоотношений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Исходным для характеристики данной группы полномочий Президента Российской Федерации является положение, содержащееся в **части 4 статьи 78** Конституции Российской Федерации о том, что Президент Российской Федерации вместе с Правительством Российской Федерации обеспечивает в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

С этой целью в **статье 85** Конституции Российской Федерации содержатся следующие две группы полномочий Президента Российской Федерации:

во-первых, Президент Российской Федерации может использовать **согласительные процедуры** для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

во-вторых, Президент Российской Федерации вправе **приостанавливать действие** актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В соответствии с **Федеральным законом от 6 октября 1999 г. в редакции** Федерального закона от 11 декабря 2004 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». **Президент Российской Федерации:**

во-первых, выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если в установленный судом срок не были приняты меры об отмене нормативного правового акта, признанного соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после этого были созданы препятствия для реализации законов, установленных полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления и были нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц;

во-вторых, если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решений суда, Президент Российской Федерации **вправе распустить** законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

в-третьих, Президент Российской Федерации представляет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации **кандидатуру** для оформления решения о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), то есть президента республики в составе Российской Федерации, губернатора или соответствующего ему высшего должностного лица в других субъектах Российской Федерации);

в-четвертых, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может быть отрешено от должности Президентом Российской Федерации **в связи с утратой доверия Президентом Российской Федерации** за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в-пятых, Президент Российской Федерации в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Феде-

рации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления;

в-шестых, на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Президент Российской Федерации **назначает временно исполняющего обязанности** высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

VI. Иные полномочия Президента Российской Федерации. В своем качестве высшего представителя государства внутри страны Президент имеет определенные полномочия в сфере **так называемого личного** статуса, то есть в отношениях с гражданами и иностранцами. К этой группе полномочий Президента Российской Федерации **относятся следующие**:

1) В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» к компетенции Президента Российской Федерации **отнесены вопросы приема в гражданство** Российской Федерации в общем порядке; восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке; **выхода из гражданства** Российской Федерации в общем порядке; **отмены решений** по вопросам гражданства Российской Федерации.

2) Статья 63 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация **предоставляет политическое убежище** иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. с изменениями, внесенными Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2003 г.

3) На основании п. «б» статьи 89 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации **награждает** государственными наградами Российской Федерации, **присваивает** почетные звания Российской Федерации. Государственные награды и положения о них установлены Указами Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 г. и от 1 июня 1995 г.

4) В соответствии с п. «в» статьи 89 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации **осуществляет** помилование осужденных за уголовные преступления.

Наличие у Президента Российской Федерации принадлежащих ему полномочий способствует обеспечению стабильности конституционного строя Российской Федерации, согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществлению полномочий федеральных органов государственной власти на всей территории Российской Федерации.

§ 4. Акты Президента Российской Федерации

Одним из наиболее значимых признаков, присущих исключительно президентской власти в Российской Федерации, является особая юридическая природа принимаемых Президентом Федерации правовых актов в процессе реализации его единоначальной инициативно-распорядительной государственно-властной деятельности.

Реализуя свою инициативно-распорядительную деятельность, Президент Российской Федерации, как установлено в ч. 1 статьи 90 Конституции Российской Федерации, **издает указы и распоряжения**.

Исходным для определения юридической природы указа и распоряжения Президента Российской Федерации является содержащееся в ч. 3 статьи 90 Конституции Российской Федерации положение о том, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации **не должны противоречить** Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В то же время, указы и распоряжения Президента Российской Федерации **не могут быть отменены** федеральным законом, а указами или распоряжениями (нормативными актами) Президента Российской Федерации **не могут вноситься** какие бы то ни было изменения или дополнения в федеральный закон. Кроме того, в отношении федерального закона Президент Российской Федерации, по смыслу п. 2 и 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации, подписывает федеральный закон или отклоняет его. Тем самым Конституция Российской Федерации подчеркивает не только особое положение Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти Россий-

ской Федерации, но и определяет особый характер взаимодействия федеральных законов с нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, их особые юридические свойства.

Высшая юридическая сила нормативных актов Президента Российской Федерации подтверждается и тем, что только Конституционный Суд Российской Федерации вправе признать тот или иной нормативный акт Президента Российской Федерации полностью или в определенной его части **неконституционным** (п. «а» ч. 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации). Признание того или иного нормативного акта Президента Российской Федерации неконституционным означает что:

во-первых, данный нормативный акт Президента Российской Федерации (полностью или в определенной его части) не может применяться в Российской Федерации (ч. 6 статьи 125 Конституции Российской Федерации);

во-вторых, решение об отмене неконституционного нормативного акта принимает Президент Российской Федерации, подтверждая факт отмены новым соответствующим нормативным актом.

В свою очередь, указы Президента Российской Федерации обладают высшей юридической силой по отношению к постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации, которые **издаются на основании и во исполнение** Конституции Российской Федерации, федеральных законов, **указов Президента Российской Федерации** (ч. 1 статьи 115 Конституции Российской Федерации). Акты Правительства Российской Федерации, в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации, **могут быть отменены только** Президентом Российской Федерации. Отмеченные особенности взаимодействия и соотношения постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации являются свидетельством **подзаконного характера** постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и **одновременно** отличимого от них **неподзаконного (!) характера указов и распоряжений Президента Российской Федерации**, что подтверждает **особое** их положение в системе нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и **обязательность** их исполнения на всей территории Российской Федерации.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации издаются в порядке единоличного распорядительства **не только** по строго определенному кругу вопросов, отнесенных к его компетенции, **но и могут издаваться в пределах неурегулированных федеральным законом отдельных областей** жизнедеятельности государства и общества, определенных в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации и отнесенных к сферам общественных отношений, соответствующим функциям Президента Российской Федерации – главы государства и в то же время не вступающим в противоречие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

По юридическим свойствам указы и распоряжения Президента Российской Федерации **подразделяются на нормативные и индивидуальные.**

К нормативным относятся указы, содержащие общие правила поведения, рассчитанные на постоянное или многократное применение и относящиеся, как правило, к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом если компетенция Президента Российской Федерации определяет основные **возможные** направления деятельности Президента Российской Федерации как главы государства, то содержание действующих конкретных нормативных указов Президента Российской Федерации является свидетельством его инициативно-распорядительной деятельности. Мы назовем только некоторые из направлений практической деятельности Президента Российской Федерации, которые отражены в его указах. Так, указами Президента Российской Федерации регулируются:

- определение основных принципов взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

- наиболее значимые направления внутригосударственной политики;

- проблемные направления взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; особенности взаимоотношений между субъектами Российской Федерации;

- отдельные стороны правового положения некоторых категорий граждан Российской Федерации;

- как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации Президент Российской Федерации не только определяет

основные направления совершенствования структуры и технического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, но и решает многие другие вопросы жизнедеятельности Вооруженных Сил Российской Федерации.

И названные, и многочисленные другие указы Президента Российской Федерации подтверждают широту и многообразие направлений практической индивидуальной инициативно-распорядительной деятельности главы государства в процессе реализации функций президентской власти.

В форме указов индивидуального правоприменительного характера, то есть указов, не имеющих нормативного характера, принимаются решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов государственной власти и иных структур федеральных органов исполнительной власти (федеральных министров, руководителей федеральных служб, федеральных агентств и др.); по вопросам гражданства; о предоставлении политического убежища; награждения государственными наградами; присвоения специальных званий и классов чинов; и др.

Распоряжения Президента Российской Федерации принимаются по оперативным, организационным и кадровым вопросам, по вопросам работы Администрации Президента Российской Федерации. Распоряжения, в отличие от указов, не должны содержать, как правило, предписаний нормативного характера.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации **подлежат обязательному опубликованию**, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента Российской Федерации публикуются в «Российской газете» и Сборнике законодательства Российской Федерации **в течение десяти дней** с момента их подписания. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации **по истечении семи дней** после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

Такой порядок установлен Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов

Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

§ 5. Организационные формы и методы деятельности Президента Российской Федерации

Деятельность Президента Российской Федерации по осуществлению конкретных задач, функций и реализации принадлежащих ему полномочий обеспечивается **объединением индивидуальных усилий** Президента Российской Федерации и **создаваемых координационных**, консультативных и иных структурных подразделений (органов) при Президенте Российской Федерации. Именно организационные формы и используемые организационные методы составляют те структурные элементы, с помощью которых реализуется президентская власть.

Ключевым для рассмотрения вопросов, относящихся к организации работы Президента Российской Федерации в процессе реализации функций президентской власти, являются понятия и содержание **организационных форм и организационных методов**.

Организационные и организационно-правовые формы реализации президентской власти. При определении понятия **организационной формы**, применительно к реализации президентской власти, следует исходить из того, что **деятельность** Президента Российской Федерации **осуществляется**, главным образом, в **форме индивидуальной властной деятельности**.

Вместе с тем наряду с индивидуальной властной президентской деятельностью Президент Российской Федерации использует также отдельные **коллективные** организационно-правовые структурные формы, включаемые в единую систему президентской власти.

Таковыми структурными подразделениями являются вспомогательные органы, создание которых **предусмотрено Конституцией** Российской Федерации, а также и те, которые образуются **по инициативе** Президента Российской Федерации.

В соответствии с **п. «ж» статьи 83** Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации формирует и возглавляет **Совет Безопасности Российской Федерации**, правовое положение которого определено Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопас-

ности» и Указом Президента Российской Федерации от 10 июля 1996 г. Совет Безопасности является органом, **осуществляющим подготовку решений** Президента Российской Федерации **по вопросам проведения единой** государственной политики в области обеспечения безопасности. Решения Совета по важнейшим вопросам оформляются указами Президента Российской Федерации, иные решения – протокольно.

С Советом Безопасности тесно связан **Совет обороны Российской Федерации**, созданный Указом Президента Российской Федерации от 20 июля 1996 г.; возглавляет Совет обороны Президент Российской Федерации. Совет обороны является постоянно действующим совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области военного строительства, реализации важнейших решений Совета Безопасности по стратегическим вопросам оборонной политики. Совет обороны вырабатывает решения по таким важнейшим вопросам, как меры по подготовке к защите Российской Федерации от вооруженного нападения, выработке общей концепции военного строительства, координации и контроля деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. образован **Государственный Совет Российской Федерации**; этим же Указом Президента Российской Федерации утверждено Положение о Государственном Совете Российской Федерации. К числу основных задач Государственного Совета, в частности, относится: содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации. Государственный Совет Российской Федерации возглавляет Президент Российской Федерации; решения Государственного Совета могут оформляться указами Президента Российской Федерации, а при необходимости принятия федеральных законов или внесения в них изменений проект соответствующего федерального закона вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской

Федерации в порядке законодательной инициативы Президента Российской Федерации.

Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации является **координационным** центром при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления и подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации. Председателем Совета является Президент Российской Федерации.

При Президенте Российской Федерации действуют **Советы, комиссии по культуре и искусству, по правам человека, по проблемам гражданского общества и др.** Во всех подобных случаях Президент Российской Федерации определяет состав конкретных совещательных и консультативных органов, определяет их правовое положение. Рекомендации и заключения соответствующих Советов, Комиссий при Президенте Российской Федерации, принятые в пределах их полномочий, **направляются** Президенту Российской Федерации и соответствующему органу государственной власти, в компетенцию которого входит решение вопроса по существу и о принятых решениях и результатах их рассмотрения соответствующим органом государственной власти доводится до сведения Президента Российской Федерации

Организационно-правовые методы реализации президентской власти. Президентская власть в Российской Федерации реализуются как посредством организационно-правовых форм, то есть, посредством использования и применения разнообразных способов, приемов, средств, с помощью которых достигаются поставленные цели и задачи. Поскольку деятельность Президента Российской Федерации в целом не что иное, как осуществление государственной власти, постольку методы его (Президента Российской Федерации) работы в своей совокупности есть **методы реализации функций** государства в государственной, административно-политической, социально-культурной областях жизнедеятельности государства и общества. При этом одни из них представляют собой непосредственное выражение этого руководства, например, принятие решения в форме указа Президента Российской Федерации, другие служат обеспечению эффективности руководства, например, поручение Президента Российской Федерации соответствующему органу государствен-

ной власти принять меры по устранению установленных недостатков в его работе.

Наряду с правовыми методами (принятие указов, распоряжений) в деятельности Президента Российской Федерации используются различные организационные методы. В данном случае организационный метод указывает (определяет) непосредственно на то, как данная форма работы функционирует, на то, как должны взаимодействовать различные организационные формы, с помощью каких средств должны использоваться возможности данных организационных форм в целях эффективной деятельности президентской власти.

Полагаем, что **основным** организационно-правовым методом деятельности Президента Российской Федерации, то есть реализации президентской власти, **является**:

определение основных направлений внутренней и внешней политики российского государства;

выработка решений по вопросам, связанным с реализацией президентского послания, а также по вопросам, решения по которым принимались координационными, консультативными органами Российской Федерации и координационными, консультативными органами при Президенте Российской Федерации;

организация и проверка исполнения поручений, предписаний президентского послания, рекомендаций координационных, консультационных органов при Президенте Российской Федерации; организационными формами в данном случае выступают заседания соответствующих координирующих, консультационных органов;

К числу организационно-правовых методов реализации президентской власти **следует отнести также: информационное обеспечение деятельности** Президента Российской Федерации и необходимую организацию координации деятельности органов государственной власти.

Президент Российской Федерации в процессе реализации принадлежащих ему полномочий как главы государства опирается на большое число помощников, советников и других специалистов, которые объединены в единой структуре – Администрации Президента Российской Федерации. В соответствии с п. «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации **формирует Администрацию** Президента Российской Федерации. Правовое положение Администрации Президента

утверждено Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. (с последующими изменениями и дополнениями).

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, обеспечивающим деятельность главы государства. Ведущую роль в аппарате Президента Российской Федерации играет Руководитель Администрации. Это должностное лицо обладает правом представлять кандидатуры Президенту Российской Федерации на все ведущие должности в Администрации, распределяет обязанности между должностными лицами Администрации, распоряжается финансовыми средствами Администрации.

Основными функциями Администрации Президента Российской Федерации являются: подготовка законопроектов для внесения их в Государственную Думу в форме законодательной инициативы Президента Российской Федерации, подготовка проектов указов Президента Российской Федерации и представление их к опубликованию; обеспечение деятельности Совета Безопасности и Совета обороны Российской Федерации; осуществление контроля и проверка исполнения федеральных законов и указов Президента; обеспечение взаимодействия с политическими партиями и общественными объединениями, а также с государственными органами и должностными лицами иностранных государств и международных организаций; обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, их территориальных органов и органов власти субъектов Российской Федерации; обеспечение реализации государственной политики в области кадров и государственной службы и др.

Выполняя эти общие функции, Администрация взаимодействует с Федеральным Собранием, Правительством Российской Федерации и другими федеральными органами государственной власти; обеспечивает координацию деятельности федеральных органов государственной власти по реализации основ государственной политики в области обеспечения прав человека и гражданина, свободы средств массовой информации и др., что может оказывать влияние на реализацию функций президентской власти в Российской Федерации.

§ 6. Выборы Президента Российской Федерации. Порядок вступления в должность Президента Российской Федерации

В соответствии с частью 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации **избирается на шесть лет¹** гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом Российской Федерации может быть избран **гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.** Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся на основании Федерального закона от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации».

Не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации:

занимающий на день официального опубликования решения о назначении выборов Президента Российской Федерации должность Президента Российской Федерации **второй срок подряд;**

имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

в отношении, которого **вступил в силу приговор суда** о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если такое наказание предусмотрено федеральным законом, не может

¹ Шестилетний срок полномочий Президента Российской Федерации установлен Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». Новая редакция части 1 статьи 83 Конституции Российской Федерации: «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». В Законе Российской Федерации от 30 декабря 2008 года также установлено: «настоящий закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации применяется в отношении Президента Российской Федерации и Государственной Думы, которые избраны после его вступления в силу». Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступил в силу с момента его опубликования 31 декабря 2008 года.

быть зарегистрирован в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, если голосование на выборах Президента Российской Федерации состоится до истечения установленного судом срока.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. были внесены изменения в статью 3 Федерального закона от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации», в соответствии с которыми установлено, что не может быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации:

осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого или (и) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

а также другие категории граждан Российской Федерации, **неизбираемость** которых предусмотрена п.п. 3 и 4 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹.

Проведение выборов Президента Российской Федерации в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, являются обязательными. **Обязательность** выборов Президента Российской Федерации, предусмотренная **ч. 1 статьи 5** Федерального закона, обеспечивается прежде всего условиями и процедурой назначения выборов.

Выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Решение о проведении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации **является второе воскресенье месяца**, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, который включает в себя всю территорию Российской Федерации.

Кандидаты на должность Президента Российской Федерации могут быть выдвинуты **только политическими партиями**, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, **а также в порядке самовыдвижения**. При этом те политические партии, кто доказал свою состоятельность на выборах депутатов Государственной Думы,

¹ Подробней об этом см. стр. 95-96 учебного пособия.

то есть преодолел 7-процентный барьер и получил депутатские мандаты, **освобождаются** от обязанности собирать подписи в поддержку выдвинутого кандидата.

Выдвижение **кандидата** политической партией производится после официального опубликования решения о назначении выборов Президента Российской Федерации. При этом, в соответствии с пунктом 2 статьи 35 Федерального закона от 10 января 2003 года «О выборах Президента Российской Федерации» политическая партия **«вправе выдвинуть только одного кандидата»**, а это означает, что в Российской Федерации **альтернативные выборы Главы государства** осуществляются (реальны) **только на межпартийном уровне; внутрипартийная альтернативная состязательность** кандидатов **на стадии предвыборной агитации в ходе избирательной кампании** федеральным законодательством **не предусмотрена** и, следовательно, **она не допускается (!?)**.

Партии, не преодолевшие 7-процентный барьер, для регистрации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должны собрать в поддержку их кандидата **подписи двух миллионов избирателей** – граждан Российской Федерации.

Самовыдвижение предполагает, что **каждый гражданин** Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, после официального опубликования о назначении выборов Президента Российской Федерации **вправе** выдвинуть свою кандидатуру на должность Президента Российской Федерации. Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, **обязан собрать в свою поддержку не менее двух миллионов подписей избирателей**.

Для проведения избирательной кампании кандидат **обязан создать собственный избирательный фонд**. Предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 400 миллионов рублей. **Основные расходы**, связанные с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, производятся избирательными комиссиями по выборам Президента Российской Федерации **за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета**.

Информационное обеспечение выборов Президента Российской Федерации включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, что способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности выборов Президента Российской Федерации.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и создания соответствующего избирательного фонда и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

В **избирательном бюллетене** фамилии зарегистрированных кандидатов размещаются в алфавитном порядке, при этом, в числе сведений, которые должны содержаться в избирательном бюллетене, обязательно указываются: слова «выдвинут политической партией» если кандидат выдвинут политической партией, если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру – слово «самовыдвижение».

Голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов представляют собой завершающую, самую ответственную стадию избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации. Результаты выборов определяет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из (от) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Число избирателей **принявших участие в голосовании, определяется** по числу избирательных бюллетеней установленного образца, **обнаруженных в ящиках для голосования.**

Повторное голосование проводится в том случае, если в избирательный бюллетень было включено **более двух** зарегистрированных кандидатов **и ни один из них** по результатам общих выборов (то есть, по результатам голосования в первом туре) **не был избран на должность** Президента Российской Федерации. В этом случае Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах. По итогам повторного голосования избранным на должность Президента Российской Федерации считается тот зарегистрированный кандидат, который получил при голосовании **большее** число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, **по отношению** к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата.

Президент Российской Федерации, **избранный** в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 10 января

2003 г., **вступает в должность по истечении четырех (в последующем – шесть) лет** со дня вступления в должность Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах Президента Российской Федерации.

В статье 82 Конституции Российской Федерации установлено, что при вступлении в должность Президент Российской Федерации **приносит народу присягу**. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации. При всей своей декларативности **торжественное обязательство** (присяга) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы имеет большое общественно-политическое значение. **Это обязательство является одним из ключевых элементов легитимности института президентства**, неотъемлемым условием доверия народа к главе государства и важным моральным ограничителем для главы государства, если он окажется перед искушением нарушить те или иные правовые нормы.

Президент Российской Федерации **приступает к исполнению полномочий главы государства с момента принесения присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации**¹.

¹ В Соединенных штатах Америки и некоторых других современных государствах торжественное вступление в должность президента называют инаугурацией (от лат. «inaugurare» – «посвящать»). Так, в США традиционно под инаугурацией понимают церемонию смены человека, обладающего властью в стране, приход к власти нового национального лидера Президента, а не просто занятие пусть даже очень высокой государственной должности. В таком случае это называется просто – приведение к присяге. Ее, например, проходит вице-президент США, второе в реальности лицо в государстве.

Термин «инаугурация» получил распространение и в Российской Федерации, главным образом, в процессе вступления в должность избранного Президента Российской Федерации. Складывающаяся традиция инаугурации (посвящения) Президента Российской Федерации представляет собой торжественное вступление в должность Президента Российской Федерации, определенную церемонию, состоящую из целого ряда последовательно организованных, организованно-правовых, правовых и морально-нравственных процедур, которые включают в себя принесение присяги избранным Президентом Российской Федерации, провозглашение Председателем Конституционного Суда Российской Федерации о вступлении в соответствии со статьей 83 Конституции Российской Федерации в должность Президента Российской Федерации, прием парада Президентского полка и принятие благословения Патриарха Всея Руси.

Основания досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации определены, как мы уже говорили, в статьях 92 и 93 Конституции Российской Федерации.

К числу таких случаев относятся:

- 1) отставка Президента Российской Федерации;
- 2) стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- 3) отрешение от должности.

Первый случай предполагает наличие заявления самого Президента. В какой форме оно должно быть представлено, законодательство Российской Федерации не предусматривает. Заявление Ельцина Б.Н. о досрочном сложении своих полномочий Президента Российской Федерации, о чем он объявил 31 декабря 1999 г., было представлено в Совет Федерации, который своим постановлением от 5 января 2000 г. назначил досрочные выборы Президента Российской Федерации.

Что касается **второго случая**, то есть досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации по состоянию здоровья, то ч. 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации указывает только лишь на то, что это должна быть «стойкая неспособность». Следовательно, в данном случае, по всей видимости, речь идет не о кратковременном заболевании, а о болезни, делающей невозможным исполнение обязанностей Президента Российской Федерации. К сожалению, этот вопрос в нашем законодательстве не урегулирован.

Третий случай досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации предполагает принудительные действия – отрешение от должности, о чем мы уже говорили, рассматривая на вопрос об ответственности Президента Российской Федерации.

В тех исключительных случаях (помимо конституционно закрепленных случаев досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации), когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, в целях обеспечения непрерывности осуществления государственной власти, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, **он своим решением** возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации, с учетом ограничений, предусмотренных ч. 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации.

Если же в силу исключительных обстоятельств Президент Российской Федерации **не в состоянии ни** выполнять свои полномочия, ни возложить своим решением исполнение обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации **временно исполняет** их в точном соответствии с положениями, содержащимися в ч. 2 и 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации. В указанных случаях ограниченное во времени исполнение обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации имеет место соответственно до момента возвращения действующего Президента Российской Федерации к исполнению своих обязанностей или до вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации.¹

ГЛАВА XIX. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ)

В статье 11 Конституции Российской Федерации закреплено: государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и судами Российской Федерации **осуществляет Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) Российской Федерации**. В соответствии со статьей 94 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание – **парламент Российской Федерации**, который является представительным и законодательным органом Российской Федерации. **При осуществлении своей властной деятельности это самостоятельный орган государственной власти Российской Федерации**.

§ 1. Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации

Применение термина «парламент» к Федеральному Собранию Российской Федерации не означает автоматического восприятия современного парламентаризма со всеми его особенностями. Называя Федеральное Собрание парламентом, Конституция Российской Федерации учитывает спе-

¹ Подробней об этом см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июля 1999 г. по делу о толковании положений статьи 92 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

цифику российских условий при определении структуры Федерального Собрания и порядка формирования его палат, а также характер взаимоотношений властей в условиях их разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В установленной Конституцией Российской Федерации системе разделения властей на федеральном уровне Федеральное Собрание Российской Федерации представляет **именно законодательную власть** и взаимодействует с органами исполнительной власти и судебной власти в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, и не больше. То есть, Федеральное Собрание Российской Федерации **не находится** в каком бы то ни было привилегированном положении по сравнению с другими органами государственной власти Российской Федерации.

Государственно-правовому статусу Федерального Собрания Российской Федерации посвящена **глава V** Конституции Российской Федерации – «Федеральное Собрание».

Итак, что же характерно для положения Федерального Собрания **в системе органов** государственной власти Российской Федерации?

Во-первых, в Конституции Российской Федерации не установлен принцип единства системы представительных органов в государстве, то есть в эту систему не входят представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы муниципальных образований. А это означает, что Федеральное Собрание Российской Федерации **не является вышестоящим органом** в системе представительных органов в Российской Федерации;

во-вторых, специфическим свойством Федерального Собрания Российской Федерации является характеристика его **как единственного общенародного представительного органа** государственной власти. Тем самым подтверждается, что установившейся формой правления российского государства является представительная, то есть, опосредованная выборами, **парламентская демократия**, в условиях которой формируется политическая воля народа в рамках широкого народного представительства, самостоятельно принимающего решения по наиболее важным вопросам государственной жизни;

в-третьих, Конституция Российской Федерации характеризует Федеральное Собрание Российской Федерации в качестве **единственного законодательного органа** государственной власти Российской Федерации, а это означает, что ни один закон российского государства не может быть

издан, если он не рассмотрен и не одобрен Федеральным Собранием. **В то же время законодательное властвование Федерального Собрания не является абсолютным.**

Монополия российского парламента в области законодательства **ограничивается** прежде всего тем, что издание федеральных законов может быть доверено, по крайней мере частично, суверенному народу на началах непосредственной демократии, наиболее распространенной формой которой является **референдум**.

Пределы законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации ограничены также требованиями **ч. 6 статьи 76** Конституции Российской Федерации, в которой сказано, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам исключительного ведения субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации;

в-четвертых, неперенным элементом правового статуса Федерального Собрания Российской Федерации **как** орган государственной власти является его **компетенция**. Компетенция, как мы уже неоднократно об этом говорили, включает в себя предметы ведения и полномочия, то есть права и обязанности, которые могут быть использованы в строго определенных областях общественных отношений. В связи с этим возникает вопрос: «А есть ли собственная компетенция Федерального Собрания Российской Федерации?»

Парламентам свойственны три, как их называют, **классические** функции, на которых, собственно, и выросла представительная система. Это, как мы уже говорили:

принятие законов;

утверждение государственного бюджета;

осуществление контроля за исполнительной властью.

Именно через эти функции выражается суверенная воля народа, то есть, обеспечивается демократическая форма правления.

Функции парламента Российской Федерации реализуются через конкретную **предметную компетенцию самого государства**, а это означает, что предметная компетенция Федерального Собрания в наиболее общем виде содержится в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации, определяющих компетенцию Российской Федерации;

в-пятых, значимой особенностью государственного органа является **его структура** и ее особенности.

В **ч. 1 статьи 95** Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание характеризуется как государственный орган, **состоящий из двух палат** – Совета Федерации и Государственной Думы.

В основу двухпалатной структуры Федерального Собрания Российской Федерации положены **следующие принципы**:

каждая палата Федерального Собрания избирается (формируется) в особом порядке;

каждая палата Федерального Собрания наделена особой самостоятельной компетенцией;

в Федеральном Собрании Российской Федерации предусмотрена особая процедура принятия федеральных законов и разрешения вопросов при возникновении разногласий в ходе законодательного процесса;

в Федеральном Собрании Российской Федерации отсутствует единый руководящий орган Федерального Собрания; то есть, каждая палата Федерального Собрания самостоятельно избирает (формирует) свои внутренние руководящие и вспомогательные органы, деятельность которых осуществляется только в пределах соответствующей палаты;

в-шестых, для представительных законодательных органов государственной власти существенное значение имеет **порядок их работы, то есть особенность процедур**, которые положены в основу организации работы самого представительного органа и его структурных подразделений. Сводом правил, устанавливающим порядок организации работы каждой палаты Федерального Собрания, является **Регламент** каждой палаты.

Регламент (от франц. «reglament», «regle» – правило) представляет собой совокупность правил (нормативных правовых предписаний), которые регулируют **внутреннюю** организацию и формы деятельности палат Федерального Собрания в процессе реализации принадлежащих палатам полномочий, а также отдельные стороны правового положения депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Эти правила принимаются каждой палатой самостоятельно в соответствии с принципами и иными предписаниями, содержащимися в Конституции Российской Федерации и федеральных законах. Правила, содержащиеся в регламенте, **обязаны соблюдать** не только депутаты и члены Совета Федерации, но и все принимающие участие в работе данной палаты, а также приглашенные на

заседание лица. **Соблюдение** требований Регламента **обеспечивает легитимность принятых** федеральных законов, **избранных** должностных лиц и органов.

В Федеральном Собрании Российской Федерации каждая из его палат – Совет Федерации и Государственная Дума – **работают в сессионном порядке.**

Под сессией, применительно к Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, **понимается такой период времени в течение года**, когда каждая из палат Федерального Собрания имеет законное право собраться и выполнять свою работу. На протяжении года палаты Федерального Собрания проводят **по две сессии**. В ходе сессии реализуются различные организационно-правовые формы деятельности каждой из палат Федерального Собрания. Наиболее значимой формой в данном случае является **заседание**. Заседанием называется рабочая встреча депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, происходящая в какой-то определенный день;

в-седьмых, финансовая независимость Федерального Собрания Российской Федерации представляет собой одно из важнейших следствий его суверенного положения. Для того чтобы российский парламент был полностью независим, **он должен иметь в своем распоряжении денежные средства**, способные обеспечить ему свободу действий, то есть должен располагать достаточно крупными фондами, чтобы быть в состоянии удовлетворять все свои потребности. С этой целью Федеральное Собрание Российской Федерации **самостоятельно определяет** потребности своих расходов, которые фиксируются в государственном бюджете, и практически бесконтрольно распоряжается этими средствами. Наличие значительных сумм денежных средств обеспечивает Федеральному Собранию Российской Федерации финансовую независимость, а тем самым и независимость в реализации своей главной функции – законодательства.

§ 2. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: порядок избрания, компетенция, внутренние руководящие и вспомогательные органы палаты, организация работы

Прекращение деятельности Верховного Совета Российской Федерации и Съезда народных депутатов Российской Федерации в сентябре 1993 г. продиктовали необходимость в максимально сжатые сроки сформировать новую систему органов государственной власти Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года было утверждено Положение о федеральных органах власти на переходный период, в соответствии с которым в Российской Федерации учреждалось **Федеральное Собрание – парламент** Российской Федерации – представительный и законодательный орган Российской Федерации. Было установлено, что Федеральное Собрание **состоит из двух палат** – Совета Федерации и Государственной Думы, определялась компетенция каждой из палат Федерального Собрания. В Указе предусматривался порядок формирования Совета Федерации, в состав которого входили председатели законодательных (представительных) органов государственной власти и руководители исполнительной власти каждого субъекта Российской Федерации.

Государственная Дума в соответствии с Указом от 21 сентября 1993 года состояла из 400 депутатов, порядок избрания которых устанавливался Положением о выборах депутатов Государственной Думы.

Положение о выборах депутатов Государственной Думы было утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 года, которым были внесены соответствующие коррективы в Указ от 21 сентября 1993 года. Так, в новом Указе Президента Российской Федерации, прежде всего, было установлено, что Государственная Дума должна состоять не из 400, а из 450 депутатов, 225 из которых избираются на основе мажоритарной избирательной системы по одномандатным избирательным округам, а вторая половина – 225 депутатов – избиралась бы на основе системы пропорционального представительства по федеральному избирательному округу по партийным спискам. При этом «из распределения депутатских мандатов исключались избирательные объединения, общефедер-

ральные списки кандидатов которых получили менее 5 процентов действительных голосов».

Первые выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были проведены 12 декабря 1993 года. В соответствии с п. 7 раздела II «Заключительные и переходные положения» еще не принятой Конституции Российской Федерации 1993 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации **избиралась сроком на два года** на основании всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании гражданами Российской Федерации, достигшим ко дню голосования на выборах 18 лет. Избранным мог быть гражданин Российской Федерации не моложе 21 года и имевший право принимать участие в выборах в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации 1993 года.

Однако, в статье 96 принимавшейся 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации было установлено, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации избирается сроком **на четыре года**. Поэтому второй, третий и четвертый состав депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избирался уже **на четыре года**, соответственно, 17 декабря 1995 года, 19 декабря 1999 года, 7 декабря 2003 года с соблюдением требований федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые принимались применительно к каждому проводившимся выборов – 21 июня 1995 года, 24 июня 1999 года, 20 декабря 2002 года.

Общей особенностью Федеральных законов, на основании которых проводились выборы депутатов Государственной Думы **было то, что:**

во-первых, 225 депутатов избирались по **одномандатным** избирательным округам на основе мажоритарной избирательной системы; **вторая половина – 225 депутатов** – избирались по федеральному избирательному округу на основе **пропорциональной** избирательной системы по партийным спискам;

во-вторых, из распределения депутатских мандатов **исключались** политические партии и общественные объединения, общенациональные списки кандидатов которых получили менее 5 процентов действительных голосов избирателей;

в-третьих, выборы признавались состоявшимися в случае, если в голосовании приняли участия 25 и более процентов избирателей;

в-четвертых, в бюллетенях для голосования содержалась графа, предоставляющая избирателям право голосовать «против всех кандидатов», «против всех списков кандидатов».

І. Порядок избрания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как одна из палат Федерального Собрания Российской Федерации, **представляет интересы населения Российской Федерации.** Согласно части 3 статьи 95 Конституции Российской Федерации, Государственная Дума **состоит из 450 депутатов.** Действующий порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации определен Федеральным Законом от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Депутаты Государственной Думы избираются **по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы, то есть выборы депутатов Государственной Думы проводятся только на основе пропорциональной избирательной системы.** Федеральный избирательный округ по выборам депутатов Государственной Думы **включает в себя всю территорию Российской Федерации.**

Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы, участвовать в выдвижении федерального списка кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов и работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18 мая 2005 года.

Гражданин Российской Федерации, **достигший ко дню голосования 21 года,** может быть избран депутатом Государственной Думы. Не имеет права быть избранным, участвовать в осуществлении других избирательных действий гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, **не может быть** зарегистри-

стрирован в качестве кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года внесены изменения в Федеральный закон от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которыми предусмотрены (установлены) дополнительные ограничения пассивного избирательного права, о чем мы уже говорили¹.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **назначает** Президент Российской Федерации. При этом решение о назначении выборов депутатов Государственной Думы должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. **Днем голосования является первое воскресенье месяца**, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого Государственная Дума была избрана **в правомочном составе**. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (пятого созыва) была избрана 2 декабря 2007 года.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются в составе федерального списка кандидатов. Выдвижение кандидатов в состав федерального списка кандидатов осуществляется **политическими партиями**, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года «О политических партиях», право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, списки кандидатов.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Федеральный список кандидатов может быть разбит (полностью или частично) на региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту Российской Федерации, группе субъектов Российской Федерации, части территории субъекта Российской Федерации; **число региональных групп** должно составлять **не менее восьмидесяти**. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать все субъекты Российской Федерации.

Выдвижение списка кандидатов должно быть **поддержано** избирателями путем внесения ими своих подписей в подписной лист. **В то же вре-**

¹ Подробней об этом см. стр. 95-96 настоящего Учебного пособия.

мя политическая партия, федеральный список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов на последних выборах, предшествующих данным выборам депутатов Государственной Думы, **вправе не собирать** подписи избирателей для регистрации выдвинутого ею федерального списка кандидатов.

Если политическая партия **собирает** в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов подписи избирателей, она обязана собрать не **менее 200 тысяч подписей**, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 10 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации.

Агитационный период начинается со дня выдвижения политической партией федерального списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования. При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации (радио-, телевидение, печатные средства и др.).

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы, и обеспечением деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий, осуществляются за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета.

К установленному Указом Президента Российской Федерации дню голосования по выборам депутатов Государственной Думы должны быть оборудованы избирательные участки, подготовлены избирательные бюллетени. В избирательном бюллетене в порядке, определенном жеребьевкой, помещаются краткие наименования политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, а также эмблемы этих политических партий. Под кратким наименованием политической партии помещаются фамилия, имя и отчество **первых трех кандидатов, включенных в общефедеральную часть федерального списка** кандидатов, выдвинутых данной политической партией. Если субъекту Российской Федерации, группе субъектов Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации соответствует региональная группа кандидатов, в избирательном бюллетене после указанных сведений о федеральной части федерального списка кандидатов помещается также наименование соответствующей региональной группы кандидатов и фамилии, имена и отчества **первых трех кандидатов, включенных в эту региональную группу**.

В избирательном бюллетене должно содержаться разъяснение порядка его заполнения.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени путем внесения избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат, относящийся к федеральному списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор. По окончании голосования подсчет голосов **участковой избирательной комиссией** проводится гласно и открыто; **суммирование** данных участковых избирательных комиссий проводит **территориальная** избирательная комиссия. На основании данных территориальных избирательных комиссий **итоги голосования** на территории субъекта Российской Федерации **подводит избирательная комиссия субъекта** Российской Федерации **отдельно по** федеральной части федерального списка кандидатов **и отдельно по** региональной части федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **и** результаты голосования на территории субъекта направляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2 декабря 2007 г. по действующей пропорциональной избирательной системе Центральная избирательная комиссия после обобщения данных, поступивших от избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, также констатировала факт признания выборов **состоявшимися** (если отсутствуют основания для признания выборов несостоявшимися) и **действительными** (если отсутствуют основания для признания выборов недействительными).

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимает решение о признании выборов **несостоявшимися** в случае:

если ни один федеральный список кандидатов не получил **семь** и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

если все федеральные списки кандидатов **получили в совокупности 60 и менее процентов** голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Недействительными выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **могут быть признаны** Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в случаях:

если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить волеизъявления избирателей;

если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включали не менее 25 процентов от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;

по решению суда.

Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, содержащихся в ящиках для голосования.

На основании протоколов, поступивших из избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимает решение о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. **К распределению депутатских мандатов допускаются** федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил **семь** и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было **не менее двух** и что за эти списки подано в совокупности **более 60 процентов** голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются. Однако если за Федеральным списком кандидатов, каждый из которых получил семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, подано в совокупности **60 и менее** процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускаются указанные списки, а также последовательно **в порядке убывания** числа поданных голосов избирателей кандидатов, получивших **менее** семи процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов от политических партий, допущенных к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 60 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. То есть Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации **не может быть од-**

нопартийной: в ее составе должны быть представлены две или более политических партий.

В выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2 декабря 2007 г. принимали участие **одиннадцать** политических партий. Семипроцентный барьер (заградительную планку) преодолели **четыре** политических партии: Всероссийская политическая партия «Единая Россия», политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации», политическая партия «Либерально-демократическая партия России» и политическая партия «Справедливая Россия: Родина. Пенсионеры. Жизнь», которые вместе получили более 91 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Число депутатских мандатов, которые получает **каждый федеральный список кандидатов**, допущенных к распределению депутатских мандатов, устанавливается в соответствии с методикой распределения депутатских мандатов; установленной пп. 7-12 статьи 82 Федерального закона от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Официальное опубликование результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также данные о числе голосов избирателей, полученных каждым зарегистрированным списком кандидатов, осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации **в течение трех недель со дня голосования**. После официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **регистрирует** депутатов и выдает им удостоверения об избрании депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В связи с тем, что в соответствии с Федеральным законом от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутаты Государственной Думы избираются (избирались 2 декабря 2007 г.) только по пропорциональной избирательной системе, **дополнительные выборы** для замещения вакантных депутатских мандатов **проводиться не будут**. В этой связи в случае выбытия депутата в период полномочий Государственной Думы **его мандат будет передаваться** кандидату из того же федерального списка в соответствии с установленной процедурой. Это может проводиться как на этапе собствен-

но распределения депутатских мандатов при определении результатов выборов, так и в период полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае необходимости, когда выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **будут признаны несостоявшимися или недействительными**, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **назначает повторные выборы** в порядке, установленном Федеральным законом от 18 мая 2005 г. Повторные выборы проводятся не позднее чем через **четыре** месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными. При проведении повторных выборов сроки избирательных действий по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации могут быть сокращены, но не более чем на одну треть. Однако требование преодолеть семипроцентный барьер (заградительную планку) в данном случае сохраняется.

По истечении срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Президент Российской Федерации назначает новые выборы депутатов Государственной Думы очередного созыва в порядке, предусмотренном в статье 84 Конституции Российской Федерации и в статье 6 Федерального закона от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Досрочное прекращение полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации предусмотрена возможность роспуска Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации до окончания четырехлетнего срока ее полномочий. Такая возможность обусловлена следующими обстоятельствами:

в части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации после трехкратного отклонения представленных кандидатур (это может быть одна и та же кандидатура, представленная в третий раз) Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы;

в статье 117 Конституции Российской Федерации предусмотрены следующие случаи **досрочного прекращения** полномочий Государственной Думы:

первый случай: Президент Российской Федерации может объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо о роспуске Государственной Думы в случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации (часть 3 статья 117 Конституции Российской Федерации);

второй случай: Председатель Правительства может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент Российской Федерации в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначает новые выборы (ч. 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации).

Статья 109 Конституции Российской Федерации предусматривает случаи, при наличии которых **Государственная Дума не может быть распущена:**

1) по основаниям, указанным в статье 117, в течение одного г. после ее избрания;

2) с момента выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

3) в период действия на территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

4) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

Новый срок полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **установлен Законом** Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». В соответствии с измененной редакцией части 1 статьи 96 Конституции Российской Федерации – «Государственная Дума **избирается сроком на ПЯТЬ лет**». При этом, применяется пятилетний срок полномочий Государственной Думы будет только к выборам, которые состоятся после 31 декабря 2008 года, то есть после вступления в

силу Закона Российской Федерации от 30 декабря 2008 года о поправке к Конституции Российской Федерации.

II. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии со статьей 103 Конституции Российской Федерации к ведению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации относится:

а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой¹:

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального Банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом;

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Полномочия, содержащиеся в статье 103 Конституции Российской Федерации, относятся к группе специальных полномочий Государственной Думы, то есть это вопросы, решения по которым может принимать только Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Предметная группа полномочий Государственной Думы выражена в части 1 статьи 105 Конституции Российской Федерации: «Федеральные законы принимаются Государственной Думой», как мы отмечали, в пределах, установленных статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации.

III. Организация работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Порядок деятельности Государствен-

¹ П. «в» статьи 103 Конституции Российской Федерации дан в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

ной Думы определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и **Регламентом** Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, который принят Государственной Думой 22 января 1998 года с последующими изменениями.

Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов. Депутаты Государственной Думы работают **на профессиональной постоянной основе** и не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, депутаты Государственной Думы образуют фракции и депутатские группы (депутатские объединения).

Внутренние руководящие и вспомогательные органы Государственной Думы. К числу таких органов относятся:

1) **Председатель**¹ Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы;

2) **Совет** Государственной Думы;

3) **депутатские объединения**, то есть депутатские фракции;

4) **комитеты и комиссии** Государственной Думы;

5) вспомогательный аппарат Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы. Названные должностные лица Государственной Думы из-

¹ Еще в 1376 году члены английской Палаты общин обратили внимание на необходимость назначить кого-либо из своего состава, кто обеспечивал бы организацию работы Палаты и «говорил бы от их имени». Так появилась должность спикера (буквально – тот, кто говорит от чьего-то имени). Впоследствии должность спикера была востребована парламентами стран, входившими в состав Британской империи, а затем – и в странах с **однопалатным** парламентом. Деловые соображения, соображения престижа и обеспечения бесперебойности работы парламента, авторитет самой должности спикера английского парламента привели к повсеместному употреблению термина «спикер» применительно к названию этого должностного лица парламента. Отсюда и в **каждой** палате Федерального Собрания Российской Федерации, вместо установленного Регламентом – «председатель палаты», обязательно используется слово «спикер» даже в Совете Федерации (!?).

бираются Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней.

Кандидатов на должность Председателя Государственной Думы, первых заместителей Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы вправе выдвигать депутатские объединения и депутаты Государственной Думы.

В Государственной Думе **пятого созыва** избраны: Председатель Государственной Думы, первый заместитель Председателя Государственной Думы, девять заместителей Председателя Государственной Думы.

В соответствии со статьей 11 Регламента Государственной Думы **Председатель Государственной Думы:**

- ведет заседание палаты;
- ведает вопросами внутреннего распорядка палаты;
- организует работу Совета Государственной Думы;
- представляет палату во взаимоотношениях с Президентом Российской Федерации, другими государственными органами Российской Федерации и ее субъектов, общественными объединениями, парламентами зарубежных государств и в международных парламентских организациях;
- участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом Российской Федерации для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- подписывает постановления Государственной Думы;
- направляет в Совет Федерации для рассмотрения одобренные Государственной Думой проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы;
- направляет Президенту Российской Федерации федеральные законы, принятые Государственной Думой;
- издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Заместители Председателя Государственной Думы замещают Председателя Государственной Думы в его отсутствие; по поручению Председателя Государственной Думы ведут заседания палаты; координируют дея-

тельность комитетов и комиссий Государственной Думы; решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с Регламентом и распределением обязанностей между заместителями Председателя Государственной Думы.

Совет Государственной Думы создается для предварительной подготовки и рассмотрения **организационных вопросов** деятельности палаты. Членами Совета Государственной Думы с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы. Заседания Совета Государственной Думы ведет Председатель Государственной Думы. В работе Совета Государственной Думы с правом совещательного голоса вправе принимать участие председатели комитетов Государственной Думы.

Совет Государственной Думы:

- формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;
- принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;
- формирует проект порядка работы Государственной Думы на очередное заседание;
- назначает соответствующий комитет Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы;
- направляет законопроект, подготовленный ответственным комитетом палаты к рассмотрению Государственной Думой, и материалы к нему Президенту Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему в Государственную Думу данный законопроект, в Правительство Российской Федерации;
- принимает решение о проведении парламентских слушаний.

Государственная Дума вправе отменить решение Совета Государственной Думы.

Депутатскими объединениями являются фракции, которые обладают равными правами, определенными в Регламенте.

Статус фракции в Государственной Думе определен в статье 7 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе члена Совета Федерации и

депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года с изменениями, внесенными Федеральным законом от 21 июля 2005 года). Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов. При этом уже избранный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутат от одной политической партии по собственной воле перейти в другую фракцию не имеет права.

Функции фракции носят в основном политический характер.

Общий порядок работы Государственной Думы. В соответствии со статьей 99 Конституции Российской Федерации Государственная Дума **собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания**. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. **Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат Государственной Думы**. В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя заседания Государственной Думы могут вести поочередно представители депутатских объединений по согласованию между ними.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются средствами массовой информации. Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания.

Государственная Дума собирается на сессии, как правило:

- а) весеннюю** – с 12 января по 20 июня;
- б) осеннюю** – с 1 сентября по 25 декабря.

Во время сессии Государственной Думы проводятся: заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях и в депутатских группах, а также с избирателями. Каждая последняя неделя месяца предназначается для работы депутатов с избирателями.

Заседание Государственной Думы является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. Депутат Государственной Думы **обязан** присутствовать на ее заседаниях.

Работа в Государственной Думе проводится на русском языке. Выступление на иных языках народов Российской Федерации обеспечивается переводом.

§ 3. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: порядок формирования, состав, компетенция, организация работы

Совет Федерации – это палата Федерального Собрания Российской Федерации, которая отражает федеративное устройство российского государства и призвана выражать интересы субъектов Российской Федерации.

I. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; состав Совета Федерации.

В части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации установлено, что в Совет Федерации Федерального Собрания входят **по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти.** Порядок формирования Совета Федерации в соответствии с частью 2 статьи 96 Конституции Российской Федерации **определяется федеральным законом.**

Однако, **первый состав Совета Федерации** был сформирован в 1993 году, **и избирался он** в соответствии с Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года. В Положении предусматривалось, что выборы депутатов Совета Федерации проводились гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании по мажоритарной избирательной системе **по двухмандатным избирательным округам.** В соответствии с п. 7 раздела II Конституции Российской Федерации – «Заключительные и переходные положения» – Совет Федерации первого созыва, сформированный 12 декабря 1993 г., **был избран сроком на два года.**

Накануне истечения срока полномочий депутатского состава Совета Федерации, а именно **5 декабря 1995 года был принят** Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания

Российской Федерации», **в котором было установлено, что в Совет Федерации входят** глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации **по должности**. Срок их полномочий в Совете Федерации был увязан со сроком их полномочий по основной должности.

Действующий в настоящее время порядок формирования Совета Федерации определен **Федеральным законом от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в редакции Федерального закона 14 февраля 2009 года.**

Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) **гражданин** Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства и **достигший возраста 30 лет.**

Кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, **являющийся депутатом** законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Избранный (назначенный) член Совета Федерации обязан в десятидневный срок со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении), сложить полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутата представительного органа муниципального образования.

Требования Конституции Российской Федерации о том, что в Совете Федерации Федерального Собрания должны быть по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, **реализуются** Федеральным законом следующим образом.

Член Совета Федерации – **представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается** законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа. Кандидатуры для избрания представителя в Совет

Федерации Федерального Собрания **выносятся** на рассмотрение этого органа его **Председателем**. Решение об избрании законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации своего представителя в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принимается тайным голосованием и оформляется постановлением данного органа.

Представитель в Совет Федерации **от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации** (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о назначении представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Указ (постановление) вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации **две трети депутатов не проголосуют против назначения (!)** данного представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия члена Совета Федерации **начинаются** со дня его избрания (назначения) соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Избранный (назначенный) член Совета Федерации **приступает** к исполнению своих полномочий со дня подтверждения получения Советом Федерации документов, подтверждающих факт сложения (досрочного прекращения) полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо депутата представительного органа муниципального образования. Полномочия члена Совета Федерации **прекращаются** со дня избрания (назначения) нового члена Совета Федерации – представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, действующий порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации означает, что палата **не имеет конституционно установленного срока своей деятельности**. А это одновременно означает, что не существует никаких законных оснований для прекращения деятельности Совета Федерации; его деятельность не

связана со сроком legislatures, и никто не вправе его распустить. Такая устойчивость одной из палат парламента довольно редко встречается в мировой конституционно-правовой практике, например, Палата лордов в Великобритании.

II. Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Текстуально компетенция Совета Федерации Федерального Собрания закреплена в **статье 102** Конституции Российской Федерации. В соответствии с требованиями этой статьи к ведению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации относится:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Полномочия, содержащиеся в статье 102 Конституции Российской Федерации, являются **специальными полномочиями** Совета Федерации, а это означает, что только Совет Федерации имеет право принимать по ним решения в полном объеме и окончательно.

Есть еще одна группа специальных полномочий Совета Федерации, которые он решает **совместно** с органами как исполнительной, так и законодательной и судебной властей. Разделение полномочий по решению того или иного круга вопросов призвано воспрепятствовать одностороннему подходу какого-либо одного органа государственной власти и обеспечить взвешенное решение с учетом мнения различных органов государ-

ственной власти. Например, при решении вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности участвуют также, но каждый со своими полномочиями: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания, Верховный Суд Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации. Окончательное решение вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности принадлежит Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

К ведению Совета Федерации Федерального Собрания относится также назначение выборов Президента Российской Федерации.

III. Организация работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В п. 4 статьи 101 Конституции Российской Федерации установлено: «Каждая из палат принимает свои регламенты и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности». Работа Совета Федерации урегулирована **Регламентом** Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, который принят Советом Федерации 30 января 2002 г. (в последней редакции от 20 февраля 2008 г.).

В статье 1 Регламента Совета Федерации закреплено положение о том, что Совет Федерации является палатой Федерального Собрания – парламента Российской Федерации – представительного и законодательного органа Российской Федерации. В Регламенте подчеркивается, что деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Заседания Совета Федерации проводятся открыто. В случаях, предусмотренных Регламентом, палата может проводить закрытые заседания.

Чтобы обеспечить бесперебойность работы Совета Федерации, палата учреждает свои руководящие органы, тем самым обеспечивая свое право на самостоятельность и независимость. Несмотря на специфический характер формирования и особенности правового положения, Совет Федерации представляет собой собрание людей, которые, подобно любой другой организации, нуждаются в руководстве со стороны какого-либо органа или органов.

Органами Совета Федерации являются:

Совет палаты;
комитеты Совета Федерации;
комиссии Совета Федерации.

Должностными лицами Совета Федерации являются:

Председатель Совета Федерации;

заместитель Председателя Совета Федерации;

председатель комитета, комиссии Совета Федерации; первый заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации; заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации; члены комитета, комиссии Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации и заместители Председателя Совета Федерации избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием с использованием бюллетеней. Председатель Совета Федерации, заместитель Председателя Совета Федерации **избираются** на срок их полномочий в качестве членов Совета Федерации – представителей от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации, являясь официальным представителем палаты:

- созывает заседания Совета Федерации;
- формирует проект повестки дня заседания Совета Федерации, вносит его на рассмотрение Совета палаты;
- ведет заседание палаты (то есть руководит прениями, деятельностью должностных лиц палаты и др. вопросами, возникающими в ходе заседания палаты);
- подписывает постановления Совета Федерации;
- приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации;
- координирует работу комитетов и комиссий Совета Федерации;
- направляет в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации принятые законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации для рассмотрения;
- направляет Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования одобренные Советом Федерации законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы;

— представляет палату во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также с парламентами иностранных государств, международными организациями, государственными и общественными деятелями иностранных государств.

Председатель Совета Федерации осуществляет и иные полномочия, предусмотренные Регламентом Совета Федерации; он также издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его ведению.

Заместители Председателя Совета Федерации: замещают Председателя Совета Федерации в его отсутствие; по поручению Председателя Совета Федерации представляют Совету Федерации доклады о деятельности палаты и о проекте программы законодательной работы; по поручению Председателя Совета Федерации осуществляют другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации. В состав Совета палаты вводят: Председатель Совета Федерации, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов и комиссии Совета Федерации; все они обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты. Совет палаты: утверждает графики заседаний Совета Федерации; обсуждает степень подготовки вопросов, выносимых на заседание Совета Федерации; принимает решения о проведении парламентских слушаний; рассматривает и утверждает план межпарламентского сотрудничества Совета Федерации; заслушивает информацию комитетов и комиссий Совета Федерации о ходе рассмотрения и реализации постановлений Совета Федерации; решает иные вопросы в соответствии с Регламентом.

Решения Совета палаты принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, входящих в состав Совета палаты, и оформляются в виде выписок из протокола заседания Совета Федерации.

В Совете Федерации не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений (пункт 3 статьи 3 Регламента).

Сессии Совета Федерации. Совет Федерации собирается на сессии, как правило: на весеннюю – с 25 января по 15 июля; на осеннюю – с 16 сентября по 31 декабря. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов и комиссий Совета Федера-

ции, парламентские слушания; **Дни** Совета Федерации Федерального Собрания **в субъектах** Российской Федерации; ведется работа членов Совета Федерации в субъектах Российской Федерации.

Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

На открытом и закрытом заседании Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Конституционного Суда Российской Федерации; судьи Верховного Суда Российской Федерации, судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По решению Совета Федерации на заседание приглашаются представители государственных органов, органов местного самоуправления. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях палаты при условии их аккредитации в Совете Федерации. На заседаниях Совета Федерации запрещается использование средств телефонной и радиосвязи.

Заседания Совета Федерации ведет председательствующий, которым может быть Председатель Совета Федерации, один из заместителей Председателя Совета Федерации или старейший по возрасту член Совета Федерации из числа членов Совета Федерации, присутствующих на заседании. Председательствующий на заседании Совета Федерации представляет Совету Федерации рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания Совета Федерации.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или закрытым голосованием. Открытое голосование может быть поименным.

По вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации, Совет Федерации принимает постановления. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решения не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

§ 4. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации. Парламентские слушания

В соответствии с **ч. 3 статьи 101** Конституции Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума **образуют комитеты и комиссии.**

Комитеты и комиссии палат – это, в основном, **вспомогательные органы**, которые состоят из депутатов или членов соответствующей палаты и содействуют палатам в осуществлении их полномочий.

Правовое положение комитетов и комиссий палат, регулирование их организации и деятельности определяются Регламентами каждой палаты. И Совет Федерации, и Государственная Дума устанавливают: каждый член Совета Федерации и каждый депутат Государственной Думы **обязан состоять в одном из комитетов палаты.**

Комитеты палаты – это специализированные, постоянно действующие органы палат, которые образуются, как правило, по функциональному или отраслевому признакам.

Функциональные комитеты осуществляют одну или несколько функций; их деятельность распространяется на все или многие сферы государственной жизни. К числу **функциональных комитетов** Государственной Думы относятся: **Комитет** Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству; **Комитет** Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; **Комитет** Государственной Думы по бюджету и налогам; **Комитет** Государственной Думы по делам женщин, семьи и детей; **Комитет** Государственной Думы по делам молодежи и др.; **к числу отраслевых комитетов** Государственной Думы относятся **комитеты: по промышленности, строительству и наукоемким технологиям: по образованию и науке; по аграрным вопросам и др.** Всего в Государственной Думе пятого созыва 32 комитета.

Соответствующие комитеты образованы и в Совете Федерации. После того как Совет Федерации приобрел статус постоянно действующего органа, увеличилось количество и специализация создаваемых им комитетов, как функциональных, так и отраслевых. Помимо комитетов по конституционному законодательству; по правовым и судебным вопросам, **в Совете Федерации образованы специализированные комитеты: по**

делам Федерации и региональной политике; по делам Содружества Независимых Государств; по делам Севера и малочисленных народов; что, в определенной степени, отражает специфику Совета Федерации как одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Комиссии палат также формируются из числа членов соответствующей палаты.

В Государственной Думе пятого созыва из числа депутатов были избраны **временные комиссии**: Счетная комиссия Государственной Думы; Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы; Временный секретариат Государственной Думы. Эти комиссии прекращают свою деятельность после избрания Председателя Государственной Думы и образования Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Совет Федерации образует постоянные комиссии и может создавать временные комиссии. Постоянные комиссии Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты, и образуются они, как и комитеты, для разработки базовых концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации. К ним относятся: Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации; Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту; Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям; всего таких комиссий в Совете Федерации – семь.

Комитеты и комиссии палат:

- осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой;
- осуществляют подготовку заключений по законопроектам;
- в соответствии с решениями палаты подготавливают запросы в Конституционный Суд Российской Федерации;
- дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта Федерального бюджета;
- рассматривают и исполняют поручения соответственно Совета Федерации или Государственной Думы;
- организуют парламентские слушания;
- решают вопросы организации своей работы.

Совет Федерации, кроме того, может предварительно рассматривать по согласованию с субъектами Российской Федерации проекты законов субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; рассматривает ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и готовит по нему заключения.

Работа комитетов и комиссий палат протекает с соблюдением процедуры, предусмотренной Регламентами палаты; отдельные правила устанавливаются комитетами и комиссиями самостоятельно. Заседания комитета, комиссии правомочны, если на них присутствует более половины от общего числа членов комитета, комиссии. Депутаты обязаны присутствовать на заседаниях комитета, комиссии, членом которой они являются. Решение комитета, комиссии принимается большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии.

Комитеты, комиссии вправе: приглашать на заседания должностных лиц федеральных органов исполнительной власти; направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства Российской Федерации, а результаты рассмотрения письменных обращений должны быть сообщены соответствующему комитету, комиссии; затребовать документы и материалы, необходимые им для работы.

В Федеральном Собрании Российской Федерации для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, принятому Государственной Думой и отклоненному Советом Федерации, создается **согласительная комиссия**. Комиссия может быть создана как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации. Она образуется на паритетных началах из представителей двух палат. Члены согласительной комиссии и ее сопредседатель от каждой палаты избираются палатами и образуют их **депутации** в комиссии.

Особое место среди комиссий Федерального Собрания принадлежит **парламентской комиссии по расследованию** фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. Комиссия по проведению парламентского расследования образуется палатами Федерального Собрания Российской Федерации на паритетных началах с соблюдением требований, установленных Федеральным законом от

27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Парламентские слушания. В соответствии со статьей 101 Конституции Российской Федерации Государственная Дума и Совет Федерации проводят парламентские слушания.

Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя палаты, его заместителей, комитетов и комиссии Совета Федерации в пределах их полномочий.

Парламентские слушания в Государственной Думе проводятся по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий палаты, депутатских объединений в Государственной Думе.

Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется инициаторами их проведения. Предметом рассмотрения на парламентских слушаниях может стать весь круг тех вопросов, которые относятся к ведению соответствующего комитета, комиссии. На парламентских слушаниях могут рассматриваться законопроекты, требующие публичного обсуждения; международные договоры Российской Федерации, представленные на ратификацию; проект федерального бюджета и отчет о его исполнении; другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики.

Парламентские слушания могут заканчиваться принятием **рекомендаций** по обсуждаемому вопросу. Рекомендации на парламентских слушаниях принимаются путем одобрения большинством принявших участие в парламентских слушаниях. Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности.

§ 5. Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации

Законодательный процесс, как и любой юридический процесс, имеет два значения: **во-первых**, это **порядок** деятельности уполномоченного государственного органа по реализации принадлежащих ему полномочий и, **во-вторых**, это **сама деятельность** уполномоченного на то государственного органа по реализации принадлежащих ему полномочий. В учебном пособии мы будем рассматривать законодательный процесс **как порядок деятельности** Федерального Собрания Российской Федерации, его палат – Государственной Думы и Совета Федерации – **по созданию законов**.

Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации имеет свои **этапы** и свои **стадии**.

Основными этапами законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации являются:

во-первых, законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

во-вторых, роль Совета Федерации в законодательном процессе в Федеральном Собрании Российской Федерации;

в-третьих, роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе.

1. Законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В ч. 1 статьи 105 Конституции Российской Федерации установлено: «1. Федеральные законы принимаются Государственной Думой». Именно в Государственной Думе проводится основная работа по подготовке и принятию федеральных законов, а это предполагает наличие определенных **стадий** законодательного процесса в Государственной Думе. **Таковыми стадиями законодательного процесса в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации являются:**

а) **законодательная инициатива;**

б) **рассмотрение законопроекта в комитетах Государственной Думы;**

в) **принятие федерального закона.**

1 а. – Законодательная инициатива. Это официальное внесение в Государственную Думу **уполномоченными на то субъектами** законопроекта или законопредложения. Наличие у субъекта права законодательной инициативы означает, что Государственная Дума **обязана** принять к своему рассмотрению предложение по изданию закона. Разумеется, Государственная Дума не обязана сразу же принять соответствующий закон. Предложение о необходимости принятия соответствующего федерального закона **обязательно включается только в повестку дня заседания** Государственной Думы.

В статье 104 Конституции Российской Федерации установлено, что право законодательной инициативы в Государственной Думе принадлежит:

– Президенту Российской Федерации;

- Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- членам Совета Федерации;
- депутатам Государственной Думы;
- Правительству Российской Федерации;
- законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации **по вопросам своей компетенции.**

Что касается депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, то это право принадлежит **как индивидуально каждому** члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы, **так и группе** членов Совета Федерации, группе депутатов Государственной Думы, а также комитетам и комиссиям палат Федерального Собрания.

1 б. Обсуждение законопроектов. В Конституции Российской Федерации об этой стадии законодательного процесса ничего не сказано. Соответствующая процедура нашла свое отражение **в главе 13 Регламента** Государственной Думы. Рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется **в трех чтениях**¹, если иное не предусмотрено действующим законодательством или Регламентом Государственной Думы (четвертое чтение проводится только для принятия Государственного бюджета).

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта **в первом чтении** обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости. **По результатам обсуждения** законопроекта в первом чтении **Государственная Дума может:**

- **принять законопроект** и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний;
- **принять закон;** за исключением законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- **отклонить законопроект.**

¹ В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, как и в парламентах других государств, под «чтением» понимается очередность рассмотрение законопроекта на заседании палаты.

В ходе первого чтения могут вноситься поправки, которые затем изучает и обобщает **ответственный комитет**.

В начале **второго чтения** законопроекта с докладом выступает представитель ответственного комитета Государственной Думы, который сообщает об итогах рассмотрения проекта закона в комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Государственная Дума рассматривает все поправки, рекомендуемые ответственным комитетом к отклонению, а затем и поправки, по которым ответственный комитет решения не принял. Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет Государственной Думы для устранения возможных внутренних противоречий, установления правильных взаимосвязей статей и редакционной правки. При завершении этой работы законопроект в течение семи дней представляется в Совет Государственной Думы, который назначает день проведения третьего чтения, в целях его принятия в качестве закона.

При третьем чтении не допускаются внесение в законопроект поправок и возвращение его в целом или по отдельным частям для нового обсуждения. Только в исключительных случаях, по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении к процедуре второго чтения. Во всех остальных случаях законопроект ставится на голосование для принятия его в качестве закона.

1 в. – Принятие закона. Статья 105 Конституции Российской Федерации устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. Для этого необходимо, чтобы закон был принят большинством от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Принятый Государственной Думой федеральный закон **в течение пяти дней** передается на рассмотрение Совета Федерации.

1 г. Кроме трех основных стадий законодательного процесса, Государственная Дума может возвратиться к **повторному** обсуждению уже принятого федерального закона в двух случаях: **во-первых**, при повторном рассмотрении федеральных законов, отклоненных Советом Федерации и, **во-вторых**, для рассмотрения федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации.

Если при повторном рассмотрении федерального закона, **отклоненного Советом Федерации**, Государственная Дума не приняла предложенный вариант согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации об отклонении закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции и будет считаться принятым, если за него проголосовало **не менее двух третей** от общего числа депутатов Государственной Думы.

За принятие поправок, **сделанных Президентом Российской Федерации**, должно высказаться большинство от общего числа депутатов Государственной Думы; за одобрение федерального закона в прежней редакции – высказаться также **не менее двух третей** от общего числа депутатов Государственной Думы.

II. Роль Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе. Это уже **второй** этап законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Функции Совета Федерации в законодательном процессе состоят, главным образом, в последующем рассмотрении федеральных законов, **уже принятых Государственной Думой, и их одобрении или неодобрении.**

Федеральный закон считается одобренным: во-первых, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации; **во-вторых, если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен**, но не отклонен Советом Федерации. Одобрение федерального закона Советом Федерации может быть осуществлено **как в активной форме**, то есть путем голосования членов Совета Федерации, **так и в пассивной форме**. В последнем случае (без рассмотрения Советом Федерации) федеральный закон считается одобренным по истечении четырнадцатидневного срока, установленного ч. 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации. Это означает, что Совет Федерации сам решает, какие из принятых Государственной Думой федеральных законов подлежат его рассмотрению, а какие – нет, **за исключением** федеральных законов по вопросам, перечисленным **в статье 106 Конституции Российской Федерации**. Тем самым обязательность рассмотрения федеральных законов, перечень которых установлен в статье 106 Конституции Российской Федерации, означает невозможность оставить вопрос не решенным по существу или отказаться от завершения его рассмотрения на какое-то время. Следо-

вательно, участие (активное или пассивное) Совета Федерации – обязательный этап законодательного (законотворческого) процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон выносится на повторное голосование в Государственной Думе, которая может принять одно из двух уже отмеченных решений (ч. 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации).

Это означает так же, что Совет Федерации не имеет возможности самостоятельно внести текстуальные изменения в уже принятый Государственной Думой федеральный закон. Тем не менее наличие такого «внутреннего» вето дает возможность Совету Федерации оказывать достаточно серьезное влияние на содержание законодательных актов, принятых Государственной Думой.

В статье 106 Конституции Российской Федерации определен круг вопросов, **которые подлежат обязательному рассмотрению их Советом Федерации.** Иначе говоря, Совет Федерации **не вправе уклоняться** от рассмотрения федеральных законов, принятых Государственной Думой **по следующим вопросам:**

федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

а также от рассмотрения вопросов:

ратификации и денонсации международных договоров; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

В данном случае также действует правило, что одобренный Советом Федерации федеральный закон **в течение четырнадцати дней** направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В Регламенте Совета Федерации определен порядок повторного рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации. Одобренным в данном случае считается федеральный закон, если решение об этом приняло не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации.

Результатом реализации и соблюдения палатами Федерального Собрания Российской Федерации предусмотренных Конституцией Российской Федерации требований в процессе рассмотрения федеральных законов является **принятие** федерального закона. **Под «принятым»** федеральным за-

коном, по смыслу ч. 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации, понимаются:

федеральные законы, **принятые** Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

федеральные законы, **одобренные** Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации¹.

III. Роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе. – Третий этап законодательного процесса. В соответствии с **частью 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации**, принятый федеральный закон в течение **пяти дней** направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования независимо от того, одобрен этот федеральный закон Советом Федерации путем голосования или без рассмотрения Советом Федерации. Президент Российской Федерации **в течение четырнадцати дней** подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления Федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают его. При этом, не является отклонением федерального закона, в смысле части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации, возвращение федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания, которое возможно (отклонение) только в случае нарушения палатой Федерального Собрания установленных Конституцией Российской Федерации требований к порядку принятия федерального закона в предусмотренных Конституцией Российской Федерации условиях и процедурах.

Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством (не менее двух третей депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации), **он подлежит подписанию** Президентом Российской Федерации **в течение семи дней** и обнародованию (ч. 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации).

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации.

V. Обнародование и опубликование федеральных законов.

Под обнародованием (лат. «promulgatio» – «объявление») понимается официальное провозглашение закона, принятого Федеральным Собранием. То есть, это санкционирование закона главой государства в установленные Конституцией РФ сроки, а также представление его для опубликования в официальном издании.

Опубликование федерального закона – это напечатание его в установленном официальном издании, в котором воспроизводится полный аутентичный текст федерального закона. Дата опубликования имеет важное значение для действия закона, **от нее зависит отсчет срока**, установленного для вступления закона в силу (введения в действие).

В ч. 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено, что закон подлежит обязательному официальному опубликованию. **Неопубликованный закон не применяется.** Любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания установлен Федеральным законом **от 14 июня 1994 г.** «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания». В статье 2 названного Федерального закона сказано, что датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Датой окончательного принятия федерального закона, федерального конституционного закона является **день подписания** федерального закона, федерального конституционного закона Президентом Российской Федерации.

В статье 3 Федерального закона от 14 июня 1994 г. сказано, что федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию **в течение семи дней после дня их подписания** Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания **вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования**, если самими законами или актами палат **не установлен другой порядок** вступления их в силу. Например, мы уже говорили, что принятый 18 мая 2005 года Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» **вступает в силу 7 декабря 2006 года**.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации» (аббревиатура – СЗ РФ).

§ 6. Федеральные законы: виды, юридические свойства.

Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации

Правовыми формами реализации компетенции Федерального Собрания Российской Федерации являются принимаемые им акты. Конституция Российской Федерации устанавливает, что основной акт Федерального Собрания – **федеральный закон** (собирательный термин), который может выступать **в виде федерального (персонифицированного) закона** и **в виде федерального конституционного закона**. Федеральный (персонифицированный правовой акт) закон и федеральный конституционный закон **обладают целым рядом общих свойств**, но для каждого из них **характерны и свои определенные особенности**.

I. Федеральный закон и его юридические свойства. Мы уже говорили, в части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации сказано, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Федеральный закон характеризуется особенностями своей юридической природы, что проявляется в следующих его свойствах:

во-первых, федеральный закон принимается палатами федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном статьей 105 Конституции Российской Федерации;

во-вторых, федеральный закон содержит нормативные предписания, то есть всегда является нормативным правовым актом;

в-третьих, федеральный закон имеет прямое действие и обязателен к исполнению на всей территории Российской Федерации всеми государственными органами Российской Федерации, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами;

в-четвертых, федеральному закону не должны противоречить акты, принимаемые Президентом Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

в-пятых, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации;

в-шестых, по вопросам, отнесенным частью 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы, **определяющие основы (общие принципы)** правового регулирования, **включая** принципы разграничения полномочий между государственными органами Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий Федеральных органов государственной власти;

в-седьмых, федеральные законы не могут быть приняты, если принятие указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации;

в-восьмых, федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

II. Федеральные конституционные законы, их юридические свойства. Этим законам также свойственны те общие признаки, которые присущи всем федеральным законам и отмечены в п.п. 1-4 характеристики федерального закона. Но для федеральных конституционных законов необхо-

димо выделить те специфические черты, которые ставят их в особый ряд федеральных законов.

К таким индивидуальным особенностям федеральных конституционных законов относятся:

во-первых, федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным в Конституции Российской Федерации. Таких конституционных предписаний – 15. В их числе: статья 56 – принятие федерального конституционного закона о чрезвычайном положении (уже принят); часть 1 статьи 70 – о государственных символах (уже приняты); не принят еще федеральный конституционный закон о статусе Конституционного Собрания (часть 2 статьи 135 Конституции Российской Федерации);

во-вторых, в Конституции Российской Федерации установлен особый порядок принятия федеральных конституционных законов. В **части 2 статьи 108 Конституции** Российской Федерации установлено, что федеральный конституционный закон **считается принятым**, если он **одобрен** большинством **не менее трех четвертей** голосов от общего числа членов Совета Федерации и **не менее двух третей** голосов от общего числа депутатов Государственной Думы;

в-третьих, принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней **подлежит (!)** подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. Из сказанного следует, что на федеральный конституционный закон **вето** Президента Российской Федерации **не распространяется**:

в-четвертых, в части 3 статьи 76 Конституции Российской Федерации установлено, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Этим подтверждается верховенство федеральных конституционных законов по отношению ко всем нормативным правовым актам в государстве, то есть в иерархии нормативных правовых актов федеральные конституционные законы **занимают следующее** после Конституции Российской Федерации место;

в-пятых, федеральные конституционные законы не только не могут перераспределять, то есть видоизменять, передавать, исключать, установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но и вносить какие бы то ни было изменения в другие статьи Конституции Российской Федерации. А это свиде-

тельствует о том, что и для федерального конституционного закона характерной является особенность его юридической природы, проявляющаяся в том, что: во-первых, федеральный конституционный закон **принимается во исполнение** Конституции Российской Федерации; во-вторых, **не должен изменять** ее положений; в-третьих, **не может стать** ее основной частью.

Федеральные конституционные законы **предназначены** для обеспечения стабильности Конституции Российской Федерации как Основного закона государства.

III. Особая разновидность закона Российской Федерации предусмотрена **частью 1 статьи 2 Федерального закона от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»**. В названной статье Федерального закона установлено, что поправки к главам 3-8 Конституции Российской Федерации **принимаются в форме Закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации**. Процедура принятия Закона Российской Федерации определена, в основном, в статьях 134 и 136 Конституции Российской Федерации и детализируется в Регламентах палат Федерального Собрания: **во-первых, предложения** о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации, в соответствии со статьей 134 Конституции Российской Федерации, **могут вносить:** Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы; **во-вторых**, поправки к главам 3 – 8 Конституции Российской Федерации **принимаются** Государственной Думой и Советом Федерации **в порядке**, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона то есть, если за их одобрение проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы и трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации; **в-третьих**, необходимо дальнейшее одобрение их органами законодательной власти не менее двух третей субъектов Российской Федерации. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации **обязан** рассмотреть Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в срок **не позднее одного года** со дня его принятия. **Закон Российской Федерации о поправке к Конституции**

Российской Федерации считается одобренным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, **если этот орган одобрил его в целом, без дополнительных предложений о внесении в него изменений и дополнений**, и направил соответствующее постановление в Совет Федерации в срок, установленный Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (п.2 статьи 136 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации); **в-четвертых**, с указанными **одобрениями** Закон поступает обратно в Совет Федерации, который **устанавливает результаты** рассмотрения Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и **оформляет их Постановлением** Совета Федерации; **в-пятых**, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, одобренный законодательными (представительными) органами государственной власти **не менее чем двух третей** субъектов Российской Федерации, **в семидневный срок со дня установления результатов его рассмотрения** законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации **вместе с Постановлением** Совета Федерации о результатах рассмотрения поправок к Конституции Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации **Председателем** Совета Федерации **направляется Президенту** Российской Федерации **для подписания и обнародования**; **в-шестых**, Президент Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней со дня получения Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подписывает его и осуществляет официальное опубликование; **в-седьмых**, при официальном опубликовании Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации **указываются**: 1) наименование Закона; 2) дата его одобрения Государственной Думой; 3) дата его одобрения Советом Федерации; 4) даты его одобрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 5) дата его подписания Президентом Российской Федерации и 6) регистрационный номер. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации **вступает в силу со дня его официального опубликования**, если самим

Законом не установлена иная дата вступления в силу; **в-восьмых**, Президент Российской Федерации **в месячный срок** со дня вступления в силу Закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации **осуществляет официальное опубликование** Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты наступления соответствующих поправок в силу.

Тем самым мы отмечаем, что и процедура принятия поправок к главам 3-8 Конституции Российской Федерации в форме Закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, и юридические свойства Закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации **значительно отличаются** и от процедуры принятия федеральных законов, федеральных конституционных законов, и от их юридических свойств. Эти отличия в следующем:

во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации, установленный п. 1 статьи 134 Конституции Российской Федерации, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным статьей 104 Конституции Российской Федерации;

во-вторых, согласно статье 136 Конституции Российской Федерации для вступления поправок в силу требуется соблюдение особого условия, а именно, одобрения их законодательными (представительными) органами государственной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Таким образом, положения статьи 136 Конституции Российской Федерации могут быть реализованы только в форме **специального** нормативного правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Кроме того, Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации фактически **дополняет** установленные п. 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации **формы** реализации полномочий Российской Федерации в пределах предметов ведения Российской Федерации.

IV. Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией Российской Федерации, **принимают постановления.**

Постановлением Совета Федерации оформляются также: принятие Регламента палаты; изменения и дополнения к Регламенту палаты; результаты голосования об избрании Председателя Совета Федерации и заместителей Председателя Совета Федерации; результаты тайного голосования в палате; решения по другим вопросам внутренней деятельности палаты.

Постановления Государственной Думы принимаются по вопросам ее внутренней организации и, кроме того, по следующим вопросам:

- об одобрении проекта закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, о принятии федерального закона;
- о даче Президенту Российской Федерации согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; о выражении недоверия Правительству Российской Федерации; о выражении доверия Правительству Российской Федерации;
- о назначении на должность и об освобождении от должности Председателя Государственного банка Российской Федерации; Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов; Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- об объявлении амнистии;
- о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации;
- по другим вопросам своей компетенции (статья 93 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации).

Постановления Совета Федерации и Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, если иной порядок не предусмотрен Конституцией Российской Федерации или Регламентами палат, и подписываются председателями соответствующей палаты.

По процедурным вопросам решения принимаются большинством голосов членов палаты, принявших участие в голосовании, если иной порядок не предусмотрен Регламентом палаты.

Совет Федерации и Государственная Дума вправе принимать заявления и обращения, которые также оформляются постановлениями палаты. Заявления палат, как правило, посвящены внешнеполитическим вопросам; обращения, как свидетельствует практика, принимаются в связи с определенными юбилейными датами.

Порядок опубликования и вступления в силу актов палат Федерального Собрания Российской Федерации также определяется федеральным законом от 14 июня 1994 года, в части 2 статьи 3 которого установлено, что акты палат Федерального Собрания **публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия; вступают в силу они с момента их принятия.**

§ 7. Контрольные полномочия Федерального собрания и палат Федерального Собрания Российской Федерации

Парламент государства постоянно нуждается в получении той информации, которая необходима ему для определения основных направлений своей работы, а также для проведения надлежащего контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Поэтому предоставление ему права на проведение парламентского контроля, парламентского расследования, вытекающее из принципа, что парламент должен быть полностью информирован о любых вопросах, в отношении которых органы исполнительной власти предпринимали какие-либо действия, повлекшие за собой возникновение тех или иных негативных последствий, является подтверждением особого положения законодательного (представительного) органа государственной власти в системе разделения властей.

I. Полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации в области парламентского контроля. Контрольная функция и обусловленные ею полномочия присущи всем парламентам независимо от формы правления. Однако различным может быть только объем самих полномочий, что и получает свое отражение в конституциях, законах, регламентах соответствующих представительных (законодательных) органов.

Объектом парламентского контроля в Российской Федерации выступает прежде всего исполнительная власть и, главным образом, Правительство Российской Федерации. При этом контроль за исполнительной властью носит, в большей степени, **политический характер**, то есть обращен на политическую деятельность Правительства, хотя, разумеется, осуществляется он **в юридических формах**. Политическая ответственность Правительства Российской Федерации перед парламентом — единственным органом, олицетворяющим народное представительство в государстве, — является лучшим выражением принципов, которые должны

лежать в основе демократического правового государства. Следствием парламентского контроля может быть отставка Правительства.

Парламентская политическая ответственность имеет в виду не уголовные или гражданские правонарушения, устанавливаемые путем применения **объективных критериев**, а в значительной степени **субъективные факторы**, содержание и характер которых определяется парламентом. Объем парламентской политической ответственности достаточно велик. Политическая ответственность применима к любому действию, совершенному каким-либо членом Правительства в порядке выполнения им своих служебных обязанностей, либо в проводимой им политике, к его поступкам или бездействию и даже к его намерениям.

В Конституции Российской Федерации функции собственно парламентского контроля отражены крайне слабо, и содержатся они, прежде всего, в отдельных статьях Конституции Российской Федерации.

К числу контрольных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации и его палат, которые закреплены в Конституции Российской Федерации, следует отнести:

во-первых, право Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **заслушивать ежегодные отчеты** Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (новая редакция пункта «в» статьи 103 Конституции Российской Федерации);

во-вторых, право палат Федерального Собрания **создавать орган контроля** за исполнением государственного бюджета. Таким органом в настоящее время является Счетная палата Российской Федерации, статус которой определен Федеральным законом от 11 января 1995 г. На Счетную палату возложено осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и федеральной собственности и др.;

в-третьих, право Председателя Правительства Российской Федерации поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. При этом освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации влечет за собой отставку всего Правительства Российской Федерации.

II. Формы парламентского контроля в Федеральном Собрании Российской Федерации за работой Правительства Российской Федерации **предусмотрены** Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года «О Правительстве Российской Федерации» с поправками, внесенными Федеральным конституционным законом от 30 декабря 2008 года «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». В соответствии с требованиями Федерального конституционного закона:

во-первых, Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе **ежегодные отчеты** о результатах своей деятельности в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

во-вторых, члены Правительства Российской Федерации по приглашению палат Федерального Собрания обязаны присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. С этой целью Регламентом Государственной Думы предусмотрено, что каждую пятницу на заседании Государственной Думы, как правило, проводится «правительственный час».

На заседание Государственной Думы могут быть приглашены также Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Центрального банка Российской Федерации, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер. Государственная Дума вправе заслушать информацию приглашенного должностного лица, его ответы на вопросы депутатов Государственной Думы.

По результатам обсуждения вопросов Государственная Дума может дать профильному комитету поручение подготовить проект постановления Государственной Думы, который вносится затем на рассмотрение Государственной Думы.

По вопросам, рассмотренным в рамках «правительственного часа», Совет Федерации может принимать решения, в которых содержатся обращения к Президенту Российской Федерации, к Правительству Российской Федерации; могут быть даны поручения Счетной палате Российской Федерации; рекомендации должностным лицам и возглавляемым ими органам; принято решение о подготовке парламентского запроса Совета Федерации; о принятии информации приглашенного должностного лица к сведению.

В-третьих, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения органам исполнительной власти. При этом о результатах рассмотрения письменных обращений палат **и о принятых мерах** член Правительства и руководители федеральных органов исполнительной власти **обязаны сообщить** соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки.

В-четвертых, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право **запроса** (интерпелляции) к достаточно большому кругу должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также и органов местного самоуправления.

В настоящее время порядок внесения и реализации запроса установлен в статье 47 Регламента Государственной Думы и в статье 81 Регламента Совета Федерации.

Что такое запрос? Запрос является одним из наиболее важных и эффективных средств воздействия законодательного органа на правительство, другие исполнительные органы государственной власти, поскольку министрам и другим должностным лицам **предлагается** непосредственно отчитаться в своих действиях. Это не просто способ получения информации, а **форма прямого контроля**, которая неразрывно связана со всей историей парламентской системы.

Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предусмотрены два вида запроса – **парламентский и депутатский**.

Субъектом парламентского запроса является сама Государственная Дума. Проект парламентского запроса рассматривается палатой, решение о принятии и направлении парламентского запроса оформляется постановлением Государственной Думы. Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной, на заседании палаты, или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании палаты.

Субъектами депутатского запроса являются члены Совета Федерации или депутаты Государственной Думы (индивидуально – инициатор запроса), которые вправе направлять запрос аналогичному кругу должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Запрос направляется членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения.

III. Парламентское расследование. Парламентское расследование представляет собой деятельность палат Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по организации и проведению расследования фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства. Порядок организации работы по проведению парламентского расследования определяется Федеральным законом от 27 декабря 2005 года «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Целями парламентского расследования (статья 2 Федерального закона) являются:

1) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

2) обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти (к которым, в частности, относятся: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, территориальная избирательная комиссия;

3) выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание воздействия в устранении таких причин и условий.

При наличии фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, группа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы **направляет** председателю соответствующей палаты Федераль-

ного Собрания Российской Федерации письменное обращение о возбуждении парламентского расследования.

При поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования и принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания **на паритетных началах** формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и избирают ее сопредседателей.

По результатам парламентского расследования готовится доклад комиссии, в котором должны содержаться:

выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам; предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования; предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействия) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования; предложения о совершенствовании федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации рассматривают и утверждают итоговый доклад комиссии. Утвержденный палатами Федерального Собрания Российской Федерации итоговый доклад направляется палатой, последней принявшей решение о его утверждении, Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, публикуется в средствах массовой информации. После направления итогового доклада Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации парламентское расследование считается завершенным, и комиссия распускается.

§ 8. Правовое положение членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Правовое положение члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы определяется **статьями 97 и 98 Конституции Российской Федерации, Федеральным законом от 8 мая 1994 года «О статусе члена**

Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года с последующими изменениями, включая изменения, внесенные Федеральным законом от 14 февраля 2009 года), а также Регламентами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

I. Что следует понимать под правовым положением депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации. Правовое положение депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации – это, прежде всего, положение, **которое является юридическим выражением его функций как полномочного представителя народа**, члена законодательного (представительного) органа государственной власти. В понятие правового положения обычно включают: сам характер депутатского мандата (императивный или свободный); основания его возникновения и прекращения; срок действия; права, обязанности и особые формы ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Однако следует учитывать и то, что многие отношения, в которых выступают члены парламента Российской Федерации в процессе осуществления своих функций, регулируются не только нормами права, но и нормами морали, нормами политических партий и общественных объединений, иными социальными нормами. Поэтому правовое положение депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации **как целостность** включает в себя **не только его правовое положение**, но и положение **общественно-политическое** и, в определенной мере, **нравственное**.

Именно в сочетании правового положения и положения общественно-политического, нравственного характера в полной мере проявляется правовое положение членов парламента Российской Федерации – членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Что такое депутатский мандат? Понятие «мандат» означаем осуществление представительной функции членом парламента, избранным депутатом или уполномоченным быть членом законодательного (представительного) органа государственной власти. **Депутатский мандат может быть императивным или свободным.**

Императивный мандат предполагает, что народный представитель под угрозой лишения мандата обязан выполнять свои функции. В содержание императивного мандата обычно включаются такие элементы, как

наказы избирателей, отчет депутата перед избирателями, его избравшими, отзыв депутата.

Конституция Российской Федерации 1993 г. отказалась от императивного мандата членов законодательного (представительного) органа государственной власти. На смену императивному мандату пришел **свободный мандат**, отрицающий юридическую и иную ответственность депутата перед избирателями. Это означает, что депутат не связан поручениями избирателей и действует в парламенте, **сообразуясь** со своими представлениями **о должном и собственной совестию**. Вместе с тем свободный мандат не означает полную свободу действий депутата. В своей деятельности он зависит от установок партийного руководства **партии**, членом которой он является, от партийного руководства **фракции** в парламенте.

С какого момента начинаются полномочия депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации?

Срок полномочий **депутата** Государственной Думы **начинается** со дня избрания его депутатом Государственной Думы нового созыва. **Прекращаются** полномочия депутата Государственной Думы: с момента начала работы Государственной Думы нового созыва; роспуска Государственной Думы, предусмотренного статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации; выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит, а также в случаях, которые определены в статье 7.1. Федерального закона. Решение о прекращении полномочий депутата Государственной Думы оформляется постановлением Государственной Думы.

Полномочия **члена Совета Федерации** начинаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении его полномочий в качестве члена Совета Федерации. Полномочия члена Совета Федерации **прекращаются**: а) со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации; б) полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъектов Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. В этом случае, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший реше-

ние о прекращении полномочий члена Совета Федерации, в тот же день телеграммой уведомляет Совет Федерации о содержании решения.

II. Формы деятельности членов Совета Федерации и депутатов Государственной власти в палатах Федерального Собрания. Такими формами являются:

- участие в заседании соответствующей палаты и в совместных заседаниях палат;
- участие в работе комитетов и комиссий палат; в работе согласительной комиссии, членом которой избран депутат Государственной Думы или член Совета Федерации.

В Регламентах палат Федерального Собрания установлено, что участие в работе палаты, комитетах и комиссиях соответствующих палат **является обязанностью** депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.

Другими формами деятельности членов Совета Федерации и депутата Государственной Думы **являются:**

- участие в выполнении поручений соответствующей палаты;
- участие в парламентских слушаниях;
- внесение законопроектов в Государственную Думу, то есть реализация права законодательной инициативы;
- внесение парламентского запроса, а также депутатского запроса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы;
- обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации и соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному прекращению обнаруженных нарушений прав и свобод гражданина и человека.

К формам деятельности депутата Государственной Думы также следует отнести: **обязанность** депутата Государственной Думы поддерживать связь с избирателями на территории, которой соответствует зарегистрированная группа кандидатов, то есть с избирателями в соответствующем субъекте Российской Федерации; депутат Государственной Думы, **вошедший в качестве кандидата в общефедеральную часть федерального списка кандидатов**, поддерживает связь с избирателями в субъекте Российской Федерации, не охваченном региональными группами кандидатов указанного списка, между которыми распределены депутатские мандаты.

В свою очередь, депутат Государственной Думы, входящий в качестве кандидата **в региональную группу кандидатов**, поддерживает связь с избирателями на территории которой соответствовала эта региональная группа кандидатов.

Депутат Государственной Думы обязан рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, установленные Регламентом Государственной Думы, проводить встречи с избирателями.

III. Основные гарантии депутатской деятельности. Содержанием правового положения членов парламента выступают разнообразные права, обязанности и гарантии их осуществления, то есть различные средства обеспечения эффективности деятельности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и соответствующих федеральных законах.

Первая группа гарантий – внутрипарламентские гарантии, к которым относятся:

право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации; право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатами, членом которой он является; право депутата Государственной Думы присутствовать на заседаниях Совета Федерации, а члена Совета Федерации – присутствовать на заседаниях Государственной Думы; право участвовать в работе комитетов и комиссий палаты, а также в работе согласительных и других специальных комиссий, образуемых палатами.

Вторая группа гарантий – организационные гарантии. Эти гарантии обеспечивают членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы возможность для выполнения долга члена законодательного (представительного) органа государственной власти. **В этом случае члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы:**

– по вопросам своей деятельности пользуются правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, общественных объединений; в установленном порядке обеспечиваются документами, принятыми палатами Федерального Собрания, другими информационными и справочными материалами, распространяемыми Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской

Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и др.; все государственные органы, к которым обратился член Совета Федерации, депутат Государственной Думы по вопросам, связанным с его деятельностью в Федеральном Собрании, обязаны дать ответ на его обращение или предоставить запрашиваемые им сведения безотлагательно.

К числу организационных гарантий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы следует отнести их право иметь помощников. Так, член Совета Федерации вправе иметь помощников по работе в субъекте Российской Федерации и по работе в Совете Федерации. Депутат Государственной Думы вправе иметь помощников по работе в Государственной Думе и по работе на территории, определенной депутату Государственной Думы.

Третья группа гарантий – гарантии трудовых прав члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы:

срок полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы засчитывается в стаж федеральной государственной службы, в общий или непрерывный трудовой стаж или срок службы. Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы, работавшим до избрания (назначения) депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации по трудовому договору, после прекращения их деятельности в Федеральном Собрании предоставляется прежняя работа (должность) по предыдущему месту работы или с их согласия равнозначная работа (должность) в другой организации.

Четвертая группа гарантий – материальные гарантии:

членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы выплачивается ежемесячное денежное вознаграждение в размере ежемесячного денежного вознаграждения федерального министра (кроме председателей палат); члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы возмещаются связанные с проживанием вне его постоянного места жительства в связи с осуществлением им депутатской деятельности расходы на проживание в гостинице или найм жилого помещения; на территории Российской Федерации им предоставляется право бесплатного пользования воздушным, железнодорожным, автомобильным, водным транспортом и всеми видами городского и пригородного транспорта, кроме такси; предостав-

ляются также определенные льготы на медицинское, бытовое и пенсионное обеспечение.

Пятая группа гарантий – гарантии личной неприкосновенности и ответственности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, то есть депутатский иммунитет.

Неприкосновенность и ответственность члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы закреплены в статье 98 Конституции Российской Федерации, а также в статьях 19, 20 и 21 Федерального закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Это – один из основных элементов правового положения членов парламента, важнейшая гарантия их деятельности. Вместе с тем, **она не является личной привилегией**, а имеет публично-правовой характер и призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности членов парламента в силу осуществления ими государственных функций, ограждая их от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности членов парламента и тем самым – самого парламента, их самостоятельности и независимости.

Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы **обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий** и без согласия соответствующей палаты **не могут быть:**

- а) привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;
- в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность членов парламента распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы, багаж, на их переписку.

Вопрос о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности **решается** по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном Регламен-

том палаты. Палата в трехдневный срок принимает мотивированное решение и сообщает о нем Генеральному прокурору Российской Федерации.

Отказ соответствующей палаты Федерального Собрания дать согласие на лишение члена парламента неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке. Решение о прекращении производства по соответствующему делу **может быть отменено только** лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением своих полномочий.

Второй составляющей депутатского иммунитета является **неответственность** члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. В пункте 6 статьи 19 Федерального закона о статусе члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы установлено, что член Совета Федерации, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности (в любом случае) за высказывание мнений или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате** и другие действия, соответствующие статусу члена парламента, **в том числе и по истечении срока его полномочий**. Если в связи с такими действиями, член Совета Федерации, депутат Государственной Думы **допустил публичное оскорбление, клевету или иные правонарушения**, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, **возбуждение** уголовного дела, производство дознания, предварительное следствие или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, **осуществляется** только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

ГЛАВА XX. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ)

В строгом понимании, правительство – это коллегиальный орган государственной власти общей компетенции, который призван осуществлять руководство **исполнительной и распорядительной**, то есть, управленческой деятельностью в стране. Именно управление является сферой исполнительной власти. В исполнительной власти заключено то звено государственно-властной деятельности, которое практически организует жизнь народа. Исполнение законов, являющееся по концепции правового государства главной функцией исполнительной власти, объективно требует, как мы уже об этом говорили, осуществления большой распорядительной деятельности, которая неизбежно затрагивает права и интересы не только государства, но и граждан. Эту деятельность и призвано осуществлять правительство¹.

§ 1. Правительство в системе органов государственной власти Российской Федерации

В соответствии с части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации и судами Российской Федерации. Согласно **статье 110** Конституции Российской Федерации, **Правительство Российской Федерации осуществляет исполнитель-**

¹ В России первый Совет Министров был учрежден Александром II в 1861 г.; он сам же вел и его заседания, Александр III Совет Министров не собирал. Поэтому принято считать, что первым Председателем Совета Министров в России стал в 1905 г. граф Сергей Юльевич Витте. За период с 1905 г. по октябрь 1917 г. в России Правительство возглавляли 12 человек. С октября 1917 г. по 21 августа 1991 г. – 11 человек. С 21 августа 1991 г. по 17 февраля 2004 г. Правительство в Российской Федерации возглавляли – 8 человек. Поэтому утвержденный в мае 2008 г. Председатель Правительства Российской Федерации является 34-м главой Правительства в России.

Что касается официального наименования этого органа, то первоначально он именовался Советом Министров; с принятием Конституции РСФСР 1918 г. и до 1946 г. – Советом Народных Комиссаров; с 1946 г. и до учреждения в России поста Президента – Советом Министров – Правительством Российской Федерации. Конституция Российской Федерации 1993 г. установила, что официальное наименование этого органа – Правительство Российской Федерации.

ную власть Российской Федерации. Из содержания приведенных конституционных положений следует, что Правительство Российской Федерации – это высший орган в системе исполнительной власти Российской Федерации, хотя слово «высший» применительно к этому федеральному органу государственной власти в Конституции Российской Федерации не употребляется.

От других федеральных органов государственной власти Правительство Российской Федерации отличается, прежде всего, предметом ведения и сферой деятельности. Основными функциями Правительства Российской Федерации, которые закреплены **в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г.** (в редакции Федеральных конституционных законов от 31 декабря 1997 г. с последующими изменениями) **«О Правительстве Российской Федерации»**, являются: обеспечение управления экономикой, социально-культурной сферой и административно-политической деятельностью страны; организация исполнения федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации; систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений. **На федеральном уровне** Правительство Российской Федерации **объединяет, направляет, координирует и контролирует работу** федеральных министерств и других подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

Для определения **места** Правительства Российской Федерации **в системе органов государственной власти** Российской Федерации необходимо проанализировать особенности его взаимодействия с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, судами Российской Федерации, а также и с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

I. Что характерно для взаимоотношений Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации. Мы уже отмечали, что Президент Российской Федерации, хотя и не глава исполнительной власти, сохранил мощные рычаги воздействия на Правительство Российской Федерации. Особое значение в определении характера взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации **имеют следующие его полномочия:**

во-первых, часть 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Понятие «осуществляет» не исключает его толкования в том смысле, что Правительство Российской Федерации осуществляет **практически** исполнительную власть, а Президент Российской Федерации **имеет над ней** фактически высший контроль.

Можно сказать также, что для организации исполнительной власти Российской Федерации характерно своеобразное «разделение труда» между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. В руках главы государства сосредоточено **политическое руководство**, то есть определение основных направлений внутренней и внешней политики, утверждение военной доктрины, общее руководство политической государственной. В то же время **проведение мер** по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Конституция Российской Федерации **возлагает** на Правительство Российской Федерации;

во-вторых, при формировании исполнительной власти глава российского государства не нуждается в получении согласия Государственной Думы; он должен получить согласие Государственной Думы только для назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации, но при трехкратном отклонении президентских кандидатур назначение Председателя Правительства Российской Федерации может состояться и без последующего согласования. Президент Российской Федерации вправе отправить в отставку Правительство Российской Федерации тогда, когда посчитает это нужным, не спрашивая согласия у парламента; это также относится и к отдельным федеральным министрам;

в-третьих, несмотря на то, что по Конституции Российской Федерации Правительством Российской Федерации с входящими в его состав федеральными министрами **руководит** Председатель Правительства, ряд федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти **подведомственны** не только Председателю Правительства Российской Федерации, но и Президенту Российской Федерации по вопросам, закрепленным за ним Конституцией Российской Федерации;

в-четвертых, конституционные нормы устанавливают **прямую** ответственность Председателя Правительства **перед** Президентом Российской Федерации и достаточно слабую перед парламентом.

в-пятых, в соответствии с пунктом «б» статьи 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации **имеет право председательствовать** на заседаниях Правительства Российской Федерации;

в-шестых, согласно части 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации, во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, **их временно исполняет** Председатель Правительства Российской Федерации. Но при этом его полномочия, как мы уже отмечали, строго ограничены: он не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации;

II. Что характерно для взаимоотношений Правительства Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации. – Отношения Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации определяются, **во-первых**, через принимаемые парламентом Российской Федерации федеральные законы, которые Правительство как исполнительная власть на федеральном уровне должно исполнять и проводить в жизнь;

во-вторых, серьезным рычагом воздействия Федерального Собрания Российской Федерации на Правительство Российской Федерации является утверждение федерального бюджета и отчета о его исполнении, что обеспечивает возможность финансового контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации;

в-третьих, Государственной Думе принадлежит право давать согласие на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

в-четвертых, **Законом** Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года «О контрольных полномочиях Государственной Думы» в отношении Правительства Российской Федерации» **внесены изменения в часть 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации**, в соответствии с которыми к ведению Государственной Думы относится «заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»;

в-пятых, члены Правительства Российской Федерации обязаны по приглашению палат Федерального Собрания Российской Федерации присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;

в-шестых, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации вправе выразить недоверие Правительству Российской Федерации (ч. 3 и 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации).

III. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с органами судебной власти реализуются по следующим направлениям:

во-первых, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» Правительство Российской Федерации **разрабатывает** проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и с Советом судей Российской Федерации;

во-вторых, в случае признания Конституционным Судом Российской Федерации федеральных законов или их отдельных положений неконституционными Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий **принимает меры** по обеспечению должного правового регулирования общественных отношений, которые затрагиваются решением Конституционного Суда Российской Федерации;

в-третьих, в случае признания соответствующими судами Российской Федерации актов Правительства Российской Федерации или их отдельных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации **принимает меры** к приведению указанных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством. Решения судов незамедлительно доводятся Правительством Российской Федерации до сведения всех органов и организаций, которым рассылаются соответствующие акты Правительства Российской Федерации.

IV. Основы взаимодействия Правительства Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации 1993 г. упрочила вертикаль исполнительной власти в пределах полномочий Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Законодательное **закрепление единой системы исполнительной власти** (вертикаль власти) в этих сферах ставит Правительство

Российской Федерации в положение органа, **возглавляющего**, объединяющего и координирующего **деятельность всех** исполнительных властных структур, отвечающего за состояние управления делами государства.

Осуществляя свою деятельность **в данной области**, Правительство Российской Федерации:

во-первых, рассматривает в установленные сроки **предложения** законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

во-вторых, **направляет** в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации **проекты своих решений** по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

в-третьих, **осуществляет контроль** за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, **отнесенным** к ведению Российской Федерации, и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

в-четвертых, в пределах своих полномочий **разрешает споры** и устраняет разногласия между федеральными органами государственной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон;

в-пятых, **вносит предложения** Президенту Российской Федерации **о приостановлении** действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

§ 2. Формирование и состав Правительства Российской Федерации. Основания досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации

В зависимости от формы правления и в связи со степенью участия парламента в формировании правительства в современных странах правительство образуется двумя способами:

во-первых, это парламентская модель формирования правительства, которая предусматривает образование правительства на базе итогов парламентских выборов, обычно выборов в нижнюю палату парламента. В этих странах полномочие на формирование правительства получает та партия или партийная коалиция, которая добилась на выборах большинства мест в парламенте. Именно парламентское большинство является тем критерием, который определяет победителя в конституционной борьбе за осуществление государственной власти;

во-вторых, это внепарламентский способ формирования правительства, который характерен для президентских республик. В данном случае правительство формируется внепарламентским путем и не из членов парламента. В некоторых странах парламента все же может принимать участие в формировании центральной исполнительной власти. Это, прежде всего, США, а затем и Франция. При этом Конституция Франции устанавливает несовместимость депутатского мандата с министерским портфелем.

I. Каким является порядок формирования Правительства Российской Федерации. Как мы уже неоднократно говорили, в части 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации установлено, что исполнительная власть в Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации.

В части 2 этой же статьи 110 Конституции Российской Федерации определен и состав Правительства Российской Федерации. В ней сказано, что Правительство Российской Федерации состоит из:

Председателя Правительства Российской Федерации;
заместителей Председателя Правительства Российской Федерации;
федеральных министров.

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации **из числа граждан Российской Федерации**, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на

жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, **с согласия** Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится **не позднее двухнедельного срока** после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации, **либо** после отставки Правительства Российской Федерации, **либо** в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации **в течение недели** со дня внесения предложения о кандидатуре.

Согласно статьям 145-146 Регламента Государственной Думы, кандидат на должность Председателя Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе **программу** основных направлений деятельности будущего Правительства Российской Федерации, отвечает на вопросы депутатов.

Председатель Правительства Российской Федерации **не позднее недельного срока** после назначения **представляет** Президенту Российской Федерации **предложение о структуре** федеральных органов исполнительной власти, **а также кандидатуры** на должности заместителей (первых заместителей) Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры назначаются из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

При этом члены Правительства Российской Федерации не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Под структурой федеральных органов исполнительной власти следует понимать **перечень конкретных органов**, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти. Структура федеральных органов

исполнительной власти **предлагается** Председателем Правительства Российской Федерации.

Что касается понятия «**система федеральных органов исполнительной власти**», то в нее входят: **во-первых**, Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров; **во-вторых**, поименно федеральные министерства и другие федеральные органы исполнительной власти (федеральные службы, федеральные агентства и др.), которые определяются на основании Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и других федеральных законов. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент Российской Федерации **вправе** издавать указы, с помощью которых **учреждаются** новые федеральные органы исполнительной власти.

На вопрос о том, **что наступает** в случае, если Государственная Дума **трижды** отклонит предложенную кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, **отвечает** часть 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации – «... Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы»¹.

Одновременно со структурой федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 112 Конституции Российской Федерации **предлагает**

¹ Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании ч. 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации разъяснил, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложения о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе предлагать одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз разного кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру – с другой, должны реализоваться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса... И уже после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации – независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды – Государственная Дума подлежит роспуску. (См.: Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда. – М., 2000. – С. 116-130).

Президенту Российской Федерации **кандидатуры** на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Окончательное решение по утверждению персонального состава Правительства Российской Федерации определяется Указом Президента Российской Федерации сразу же после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации. Структура Правительства Российской Федерации должна соответствовать требованиям ч. 2 статьи 110 Конституции Российской Федерации. В своем Указе Президент Российской Федерации устанавливает количество первых заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

II. Основания досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации. Прежде всего следует иметь в виду положения статьи 116 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Это означает, что **Правительство Российской Федерации действует в пределах срока полномочий Президента Российской Федерации**, то есть, в пределах 4 лет. В соответствии с частью 5 статьи 117 Конституции Российской Федерации в случае сложения полномочий Правительство Российской Федерации **по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать** до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Это – истечение конституционного срока полномочий Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем срок полномочий Правительства Российской Федерации может быть **досрочно прекращен** при наличии определенных условий.

Одним из таких условий досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации **является досрочное прекращение полномочий Президента Российской Федерации** в случаях **отставки** Президента Российской Федерации, его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения Президента Российской Федерации от должности. Эту группу обстоятельств, вызвавших в последующем досрочное прекращение полномочий Правительства Российской Федерации, следует отнести к числу оснований,

которые не связаны с характером деятельности Правительства Российской Федерации.

В статье 117 Конституции Российской Федерации предусмотрены основания досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации в зависимости от того, кто был инициатором постановки вопроса о досрочном прекращении полномочий Правительства Российской Федерации.

Первый случай – это заявление Правительства **об уходе в отставку** (часть 1 статьи 117 Конституции Российской Федерации). В данном случае отставка является добровольной, то есть выражает мнение большинства членов Правительства Российской Федерации сложить полномочия досрочно¹. Однако подобное решение об отставке еще не означает автоматического прекращения деятельности Правительства Российской Федерации, поскольку она может приниматься или отклоняться Президентом Российской Федерации. В то же время в соответствии со статьей 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» **отставка Председателя Правительства Российской Федерации влечет за собой отставку всего состава** Правительства Российской Федерации. В случае освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации **вправе** до назначения нового Председателя Правительства Российской Федерации **поручить исполнение обязанностей** Председателя Правительства Российской Федера-

¹ Так, в Указе Президента Российской Федерации от 12 сентября 2007 г. «О Правительстве Российской Федерации» устанавливалось:

«В соответствии с пунктом «в» статьи 83 и частью первой статьи 117 Конституции Российской Федерации постановляю:

1. Объявить об отставке Правительства Российской Федерации.
2. Возложить временное исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации на Фрадкова М.Е. (Председатель Правительства Российской Федерации, уходящего в отставку. – *И.Б.*)
3. Поручить Правительству Российской Федерации исполнять свои обязанности до формирования нового Правительства Российской Федерации.
4. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания».

Причину отставки Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации объяснил тем, что, во-первых, многие министры стали работать плохо, во-вторых, необходимо сформировать Правительство, которое будет дееспособным как минимум на весь связанный с президентскими выборами и переходом власти от одного президента к другому период. См. Третьяков, В. О Владимире Путине, надоевших вопросах и суверенной демократии // В. Третьяков // Российская газета. 25 сентября 2007 г.

ции одному из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации на срок до двух месяцев.

Федеральный конституционный закон допускает также возможность ухода в отставку **отдельных членов** Правительства Российской Федерации по личной просьбе. Персональная отставка отдельных членов Правительства Российской Федерации **не влечет** за собой отставки всего Правительства Российской Федерации **и, в принципе, должна рассматриваться как нормальное явление в государственной жизни.**

Другое основание отставки – это **инициатива Президента** Российской Федерации о принятии такого решения. Отставка Правительства Российской Федерации по инициативе Президента Российской Федерации не требует соблюдения каких-либо предварительных условий, например, предупреждения об отставке и др. Она может быть осуществлена в любое время и независимо от отношений Государственной Думы к деятельности Правительства Российской Федерации.

Третье основание отставки Правительства Российской Федерации **связано с выражением недоверия** ему Государственной Думой. Вотум недоверия – это один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство. В данном случае можно говорить **об ответственности** Правительства Российской Федерации **перед** Государственной Думой на условиях, предусмотренных пунктами 3 и 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации. По Конституции Российской Федерации пределы этой ответственности определяются фактически Президентом Российской Федерации. При выражении недоверия или отказе в доверии Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации **принимает решение об отставке** Правительства Российской Федерации **либо о досрочном роспуске** Государственной Думы.

Четвертое основание отставки Правительства Российской Федерации – **постановка** Правительством Российской Федерации **вопроса о доверии** перед Государственной Думой. Это может быть вызвано и необходимостью получить одобрение Государственной Думы программы Правительства либо с принятием конкретного законопроекта. Если Государственная Дума в доверии отказывает, **Президент Российской Федерации** в течение семи дней **принимает решение об отставке** Правительства Российской Федерации **или о роспуске** Государственной Думы. Выражение Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации,

даже его отставка, формально не обязывает Президента Российской Федерации представить на рассмотрение Государственной Думы и утверждение нового состава Правительства Российской Федерации.

§ 3. Компетенция Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации

Правительству Российской Федерации вправе решать все вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации, кроме тех вопросов, которые отнесены к ведению Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации и той части предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые отнесены к ведению субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий **организует исполнение** Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, **осуществляет систематический контроль** за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, **принимает меры по устранению** нарушений законодательства Российской Федерации.

Компетенция Правительства Российской Федерации **определена статьёй 114** Конституции Российской Федерации, **главой III Федерального конституционного закона** от 17 декабря 1997 года (в ред. Последующих Федеральных конституционных законов) «О Правительстве Российской Федерации», а может также определяться отдельными федеральными конституционными законами и федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

І. Конституционные полномочия Правительства Российской Федерации определены в статье 114 Конституции Российской Федерации. В соответствии с положениями статьи 114 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный **бюджет** и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе **отчет об исполнении** федерального бюджета; представляет Государственной Думе **ежегодные отчеты** о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой¹;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности, общественного порядка, борьбы с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации Правительству Российской Федерации принадлежит **право законодательной инициативы** в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

ІІ. Развернутая характеристика компетенции Правительства Российской Федерации содержится в главе ІІІ Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». В этой главе

¹ Пункт «а» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации представлен в редакции: **во-первых**, Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» и, **во-вторых**, с учетом изменений, внесенных Федеральным конституционным законом от 30 декабря 2008 года в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

Федерального конституционного закона определены полномочия Правительства Российской Федерации **в области экономики**; в области бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; **в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования**; в сфере природопользования и охраны окружающей среды; в области обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; в области обеспечения обороноспособности и государственной безопасности Российской Федерации; в сфере внешней политики и международных отношений. Определены полномочия Правительства Российской Федерации и в других областях жизнедеятельности государства, что со всей очевидностью подтверждает положение о многофункциональности деятельности Правительства Российской Федерации.

Особую группу полномочий Правительства Российской Федерации составляют **полномочия по руководству федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти**.

В статье 12 Федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации установлено, что Правительство Российской Федерации **руководит** работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, контролирует их деятельность. Федеральные министерства и федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

В этой сфере деятельности Правительство Российской Федерации:

- **утверждает Положения** о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппарата и размер ассигнований на содержание этих аппаратов;
- **устанавливает порядок создания** и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- **распределяет функции** между федеральными органами исполнительной власти;
- **назначает на должность** и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств,

по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации;

– **утверждает членов коллегий** федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации вправе **отменять** акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

В структуре федеральных органов исполнительной власти выделяется их особая группа, руководство которой осуществляет Президент Российской Федерации. В статье 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами **руководит** деятельностью федеральных органов исполнительной власти, **ведаящих вопросами** обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации Положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Президент Российской Федерации руководит **непосредственно и через** федеральные министерства деятельностью тех федеральных исполнительных органов, **которые находятся в ведении** соответствующих федеральных министерств.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации **координирует** деятельность федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации.

III. Акты Правительства Российской Федерации. Компетенция Правительства Российской Федерации реализуется посредством **его актов** – **постановлений и распоряжений**, которые издаются на основании Конституции Российской Федерации, **на основании и во исполнение** федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных

454

указов Президента Российской Федерации. Они издаются по всем вопросам компетенции Правительства Российской Федерации. По своей юридической природе акты Правительства Российской Федерации – это **подзаконные** акты, но широта функций Правительства Российской Федерации как федерального органа государственной власти **общей** компетенции **предопределяет** особенности их юридической природы.

В части 2 статьи 23 Федерального конституционного закона установлено, что **акты, имеющие нормативный характер**, издаются **в форме постановлений** Правительства Российской Федерации; подписываются они Председателем Правительства. **Акты по оперативным вопросам** и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, принимаются **в форме распоряжения** Правительства Российской Федерации; они также подписываются Председателем Правительства.

Таким образом, в наиболее общем виде **акты Правительства Российской Федерации – это:**

- **подзаконные акты;**
- акты, которые имеют как функциональное, так и межотраслевое значение;
- **они разделяются на постановления как решения**, имеющие нормативный характер или изданные по вопросам, имеющим наиболее важное значение, **и на распоряжения** как решения по оперативным и другим текущим вопросам;
- **не имеет особого различия и процедура** подготовки и принятия как постановлений, так и распоряжений.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации **обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации**. В случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации они **могут быть отменены** Президентом Российской Федерации.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается день первой публикации текста соответствующего акта в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную

тайну, или сведения конфиденциального характера, **подлежат** официальному опубликованию **не позднее пятнадцати дней** со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства Российской Федерации, **затрагивающие** права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самим постановлением Правительства Российской Федерации не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания (статья 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Акты Правительства Российской Федерации **могут быть обжалованы в суд.**

Правительство Российской Федерации вправе принимать (издавать) обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

§ 4. Организация работы Правительства Российской Федерации

Порядок организации работы Правительства Российской Федерации **определен Регламентом** Правительства Российской Федерации, который утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года с последующими изменениями.

Правительство Российской Федерации является **коллегиальным** органом и **основную свою работу проводит на заседаниях** Правительства Российской Федерации, которые в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона проводятся не реже **одного раза в месяц**. Однако в статье 25 Регламента Правительства Российской Федерации установлено: «Очередные заседания Правительства проводятся по утвержденному плану в определенный день недели, но не реже одного раза в месяц».

Заседания Правительства Российской Федерации проводятся под руководством Председателя Правительства, а в случае его отсутствия председательствующим на заседании Правительства является Первый заместитель или один из заместителей Председателя Правительства.

В статье 35 Регламента Правительства Российской Федерации воспроизводятся положения п. «б» статьи 83 Конституции Российской Федерации, статьи 31 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» о том, что: «Заседания Правительства **могут проходить** под председательством Президента Российской Федерации».

Заседания Правительства Российской Федерации считаются правомочными, если на них присутствует не менее половины членов Правительства. Заседания Правительства, как правило, открытые. Однако Правительство может принять решение о рассмотрении отдельных вопросов на своих закрытых заседаниях.

На заседаниях Правительства Российской Федерации могут быть рассмотрены любые вопросы, отнесенные к ведению Правительства Российской Федерации. Вместе с тем в статье 35 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» определен круг тех вопросов, решения по которым принимаются **исключительно** на заседаниях Правительства Российской Федерации.

К числу вопросов, решения по которым принимаются только на заседании Правительства Российской Федерации, в частности, относятся:

- принятие решений о представлении Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджета государственных внебюджетных фондов;
- рассмотрение проектов программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
- принятие решений о внесении Правительством Российской Федерации законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- рассмотрение вопросов заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации;
- принятие решений о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- утверждение положений о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, деятельностью которых руководит Правительство Российской Федерации.

На заседаниях Правительства Российской Федерации решения принимаются, как правило, **общим согласием**. На основании предложения члена Правительства, по предложению председательствующего может быть проведено голосование; в этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства Российской Федерации. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании.

Конституция Российской Федерации и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» **Председателю Правительства Российской Федерации отводят решающую роль** как в определений основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, так и в организации его работы. Это означает, **что Председатель Правительства Российской Федерации вправе выбирать главные участки**, на которых будут сосредоточены усилия федеральной исполнительной власти, **и на него возложена полнота ответственности за надлежащий выбор направлений и их реализацию**.

Полномочия Председателя Правительства Российской Федерации по организации работы Правительства Российской Федерации определены статьей 24 Федерального конституционного закона.

Председатель Правительства Российской Федерации, в частности:

- представляет Правительство Российской Федерации в Российской Федерации и за пределами Российской Федерации;
- ведет заседания Правительства Российской Федерации, обладает правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства Российской Федерации;
- представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении.

Текущая деятельность Правительства Российской Федерации осуществляется с использованием таких организационных форм, как **Президиум Правительства Российской Федерации, правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы**.

Для представления позиций Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Россий-
458

ской Федерации, Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации Правительство из числа лиц, имеющих ученую степень по юридической специальности, **назначает полномочного представителя** Правительства Российской Федерации, действующего от имени Правительства Российской Федерации без доверенности.

Председатель Правительства Российской Федерации информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации.

§ 5. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации

Структура федеральных органов исполнительной власти **не ограничивается** только Правительством Российской Федерации. Действующая в настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти явилась результатом принятых Президентом Российской Федерации мер по совершенствованию государственного управления. Так, начиная с 2002-2003 гг., целью совершенствования государственного управления были: **оптимизация** структуры и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти; **исключение дублирования** функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; **совершенствование** правового регулирования разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; **совершенствование** деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; реформирование государственной службы Российской Федерации.

Результаты проделанной работы нашли свое нормативное правовое выражение и закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в последующих Указах Президента Российской Федерации, которыми проводилась реорганизация федеральных органов исполнительной власти уже внутри действующей их структуры, включая и Указ Президента Российской Федерации **от 12 мая 2008 г.** «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», которым были значительно скорректированы система федеральных органов исполнитель-

ной власти, их отдельные полномочия и основные направления деятельности некоторых федеральных органов исполнительной власти.

В результате проделанного совершенствования государственного управления **в структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, кроме Правительства Российской Федерации, включены федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.**

Что характерно для каждого из видов федеральных органов исполнительной власти?

Федеральное министерство¹ – это государственный орган, который представляют собой основную организационную форму государственного руководства экономикой, социально-культурными и административно-политическими процессами жизнедеятельности государства. Иначе говоря, это федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Наиболее характерными признаками федерального министерства являются:

- **его возглавляет федеральный министр**, входящий в состав Правительства Российской Федерации;

- это федеральный орган исполнительной власти, **деятельность которого** распространяется на всю территорию Российской Федерации;

- это федеральный орган исполнительной власти, **осуществляющий функции по выработке** государственной политики, нормативно-правового регулирования в установленной сфере;

- это федеральный орган исполнительной власти, деятельность которого строится на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

¹ В отличие от Совета Министров, который был учрежден Александром II в 1861 году, министерства в России были учреждены Александром I, который 20 сентября 1802 г. издал Манифест об учреждении министерств, что преследовало цель реформирования центрального управления российским государством. В соответствии с этим документом были созданы министерство военно-сухопутных сил, военно-морских сил, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения и юстиции, то есть восемь первых министерств в России.

– это федеральный орган исполнительной власти, который **осуществляет координацию и контроль** деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

– это федеральный орган исполнительной власти, руководитель которого (федеральный министр) **имеет право назначать** на должность и освобождать от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств **за исключением** заместителей федеральных служб; федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации; **давать руководителям** федеральных служб и федеральных агентств, подведомственным соответствующим федеральным министерствам, **обязательные** для исполнения указания; **приостанавливать** в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) **или отменять** эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом.

Деятельность федерального министерства осуществляется на основе **сочетания единоначалия и коллегиальности**. Федеральное министерство возглавляет **единоначальник** – федеральный министр. В качестве **совещательного** органа в министерстве образуется **коллегия**, в состав которой входят: федеральный министр, заместители федерального министра (по должности), другие руководящие работники федерального министерства. Состав коллегии федерального министерства **утверждается** Правительством Российской Федерации. Решения коллегии **проводятся в жизнь**, как правило, **приказами** федерального министра. Федеральный министр от имени министерства издает приказы, инструкции, указания, которые могут быть отменены Правительством Российской Федерации. Правовое положение федерального министерства определяется Положением о федеральном министерстве, которое утверждается, соответственно, Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, **осуществляющим функции по контролю и надзору** в установленной сфере деятельности, **а также специальные функции в области обороны**, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, обще-

ственной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы, который, в пределах своей компетенции, издает **индивидуальные** правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федеральной службы.

Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации. Федеральная служба по надзору в установленной сфере может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности **функции по оказанию государственных услуг**, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство также может иметь статус коллегиального органа. В пределах своей компетенции и федеральная служба, и федеральное агентство издают **индивидуальные** правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов соответствующего федерального министерства (в структуру которого входит данное федеральное агентство), осуществляющего координацию и контроль деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

В случае если федеральная служба и федеральное агентство имеют статус коллегиального органа, руководители и члены коллективных органов федеральных органов исполнительной власти **назначаются** в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Федеральные службы и федеральные агентства, как правило, **включаются** в организационную структуру соответствующего федерального министерства. В то же время **в структуре федеральных органов исполнительной власти имеются и такие федеральные службы и федеральные агентства, которые не входят в организационную структуру того или иного федерального министерства.**

Поэтому одной из особенностей правового положения федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств является **особый порядок руководства** этими федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, в наиболее обобщенном виде, характеризуя системообразующие особенности структуры федеральных органов исполнительной власти, можно сказать, что:

федеральное министерство является прежде всего *право установительным* федеральным органом исполнительной власти;

федеральная служба – *контрольно-надзорный* федеральный орган исполнительной власти;

федеральное агентство – *правоприменительный* федеральный орган исполнительной власти.

Все сказанное дает основания для следующего вывода:

федеральные органы исполнительной власти (Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации **являются своеобразными и государственными** организациями, **и постоянно действующими центрами, штабами**, аккумулирующими, сосредоточивающими в своих руках все оперативное руководство государственно-политическими, экономическими, социально-культурными процессами жизнедеятельности государства и общества на всей территории Российской Федерации.

ГЛАВА XXI. СУДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ)

§ 1. Судебная система Российской Федерации: понятие, содержание

Суды Российской Федерации (Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации) наряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительством Российской Федерации, в соответствии с частью 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации, **осуществляют** государ-

ственную власть в Российской Федерации; а согласно пункту «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесено также **установление**, в частности, **системы** федеральных органов судебной власти, порядка их образования и деятельности.

Создание в Российской Федерации высших судов судебной системы **закреплено в главе 7 Конституции** – «Судебная система», где указаны общие полномочия и определено место в судебной иерархии Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Сама судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Такой **федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»** был **принят 31 декабря 1996 года**.

В соответствии со статьей 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. К федеральным судам в Российской Федерации относятся:

Конституционный Суд Российской Федерации;

Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» закрепляет, таким образом, *единство* судебной системы Российской Федерации:

Конституция Российской Федерации и федеральный конституционный закон устанавливают твердый порядок создания и упразднения судов.

Это означает, что ни один суд, входящий в судебную систему Российской Федерации, не может быть учрежден каким-либо иным правовым актом, кроме федерального конституционного закона. Это также означает, что не могут создавать особые судебные системы и субъекты Российской Федерации, поскольку это привело бы к нарушению единства судебной системы в Российской Федерации.

Особо следует подчеркнуть, что ч. 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации установлен **запрет** на создание в Российской Федерации чрезвычайных судов. Это означает, что ни при каких даже самых экстремальных условиях (военное или чрезвычайное положение и др.) не могут появиться какие-либо временные псевдосуды или трибуналы, выпадающие из конституционно обусловленной судебной системы и действующие без процессуальных гарантий, присущих демократическому правосудию в Российской Федерации. При этом следует иметь в виду, что такими судами **не являются** существующие ныне военные суды, которые составляют часть судебной системы Российской Федерации и рассматривающие дела о преступлениях военнослужащих.

Таким образом, **судебная система Российской Федерации представляет собой совокупность действующих** в Российской Федерации судебных органов, образованных в установленном Конституцией Российской Федерации порядке, осуществляющих функции судебной власти, объединенных общностью задач, основ построения и организации деятельности с учетом федеративного, национально-государственного и административно-территориального устройства Российской Федерации.

Характерным признаком системы судов общей компетенции (юрисдикции) и арбитражных судов является **инстанционная (процессуальная) зависимость** между судами различных звеньев внутри каждой подсистемы, а также между структурными подразделениями одних и тех же судов.

Под судебной инстанцией понимается судебный орган в целом или его подразделение, выполняющее определенную функцию при отправлении правосудия. Судебные инстанции различаются кругом процессуальных полномочий на рассмотрение дела по существу и на пересмотр его в порядке осуществления контрольного судопроизводства. По действующему законодательству в Российской Федерации все суды по своей компетенции делятся: 1) на суды первой инстанции, имеющие право рассматривать дело по существу; 2) суды второй инстанции, рассматривающие кассаци-

онные жалобы и представления на приговоры и решения нижестоящих судов, не вступившие в законную силу.

Наряду с отдельными общими особенностями судебной системы Российской Федерации следует отметить и такое весьма значимое свойство судебной системы Российской Федерации, как ее *самостоятельность*. Самостоятельность судебной власти как одной из ветвей в системе разделения властей в Российской Федерации и форм государственной власти в том, что суды осуществляют свою профессиональную деятельность независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

§ 2. Конституционный Суд Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации был создан в Российской Федерации в 1991 г. Его предшественником можно считать Комитет конституционного надзора СССР, который просуществовал с 1989 по 1991 гг. Первый период деятельности Конституционного Суда Российской Федерации закончился в октябре 1993 г. Вскоре после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. на ее основе **21 июня 1994 г. был принят** Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», в связи с чем утратил силу прежний закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР».

Конституционный Суд Российской Федерации – **судебный орган конституционного контроля**, он самостоятельно и независимо осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Полномочия придаются ему в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Одна из наиболее характерных черт статуса Конституционного Суда Российской Федерации состоит в том, что он призван решать исключительно вопросы права, что служит своеобразной преградой для вторжения в его деятельность политики.

Состав и порядок избрания Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд состоит из 19 судей. На них распространяется общее законодательство о правовом положении судей, но есть и определенные особенности.

Судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен **гражданин** Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста **не менее сорока лет**, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Предложения о кандидатах на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президентом Российской Федерации, членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Каждый судья назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа голосов членов Совета Федерации. Председатель Совета Федерации в порядке, установленном Регламентом Совета Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда. Судья приносит присягу, текст которой установлен Федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон определяет, что полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации – семьдесят лет. Судья Конституционного Суда Российской Федерации считается вступившим в должность с момента принятия им присяги.

Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации могут быть прекращены, в частности, при:

- нарушении порядка его назначения, установленного Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом;
- вынесении в отношении судьи Конституционного Суда обвинительного приговора, вступившего в законную силу;
- совершении поступка, порочащего честь и достоинство судьи Конституционного Суда Российской Федерации;
- уклонении от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин и др.

Структура и организация Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает и разрешает дела **в пленарных заседаниях и заседаниях палат.**

Конституционный Суд Российской Федерации **состоит из двух палат**, включающих в себя соответственно девять и десять судей.

В пленарном заседании Конституционный Суд **вправе рассматривать** любой вопрос, входящий в его компетенцию. Исключительно в пленарных заседаниях он разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституции республик и уставов других субъектов Российской Федерации; дает толкование Конституции Российской Федерации; дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; принимает послания Конституционного Суда Российской Федерации; решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

В пленарных заседаниях **также избираются** из числа членов Конституционного Суда Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда, судья-секретарь Конституционного Суда Российской Федерации, формируются персональные составы палат Конституционного Суда, принимается Регламент Конституционного Суда Российской Федерации и некоторые другие вопросы, определенные в статье 21 Федерального конституционного закона. Названные должностные лица Конституционного Суда Российской Федерации по истечении срока их полномочий могут быть избраны на новый срок.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации руководит подготовкой пленарных заседаний Конституционного Суда Российской Федерации и председательствует на них; вносит на обсуждение Конституционного Суда вопросы, подлежащие рассмотрению в пленарных заседаниях и заседаниях палат. Он представляет Конституционный Суд Российской Федерации в отношениях с государственными органами Российской Федерации, другими организациями и общественными объединениями Российской Федерации. С заявлениями от имени Конституционного Суда Председатель Конституционного Суда Российской Федерации вправе выступать только по уполномочию Конституционного Суда.

Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации обладает так называемой

«связанной» компетенцией, что означает возможность осуществления Конституционным Судом своих полномочий только по запросам или жалобам лиц, упомянутых в Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд, следовательно, не вправе рассматривать какое-либо дело по собственной инициативе. Он, однако, может самостоятельно решить вопрос об использовании права законодательной инициативы по вопросам его ведения, что предусмотрено частью 1 статьи 204 Конституции Российской Федерации.

Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации состоит из **четырёх** групп конституционных полномочий, которые определены в **статье 125 Конституции Российской Федерации** и детализированы в статье 3 Федерального конституционного закона. Это:

1. Проверка конституционности законов, нормативных правовых актов и договоров, осуществляемая по трем видам запросов и жалоб (от органов государственной власти, граждан и судов).
2. Разрешение споров о компетенции.
3. Толкование Конституции Российской Федерации.
4. Дача заключений о соблюдении порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Эти полномочия различаются не только по содержанию, но и по субъектам запроса и жалоб. Существо каждой из указанных групп полномочий и особенности производства по рассмотрению соответствующих категорий дел в том, что:

1. В порядке контроля Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных правовых актов государственных органов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации **с запросом** о проверке конституционности упомянутых нормативных правовых актов государственной власти и договоров между ними **обладают** только те органы, которые упомянуты в статье 125 Конституции Российской Федерации: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, одна пятая часть членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение **о признании** нормативного правового акта или договора либо отдельных их положений **соответствующими или не соответствующими** Конституции Российской Федерации. Признание нормативного правового акта или договора либо отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием **отмены** в установленном порядке положений других нормативных правовых актов, основанных на нормативном правовом акте или договоре, признанном неконституционным. Положения этих нормативных правовых актов или договоров **не могут применяться** судами, другими органами государственной власти и должностными лицами.

Другая разновидность контроля Конституционного Суда Российской Федерации **связана с жалобами граждан** и их объединений. Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина **обладают граждане**, чьи права и свободы нарушаются федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы государственной власти и

лица, указанные в соответствующем федеральном законе. Жалоба принимается Конституционным Судом к рассмотрению в случаях, если в ней сказано, что: закон затрагивает конституционные права и свободы человека и гражданина или если закон уже применен, подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. В этом случае суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон, **вправе приостановить** производство до принятия решения Конституционным Судом Российской Федерации. По итогам рассмотрения жалобы Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение о признании закона либо отдельных его положений соответствующими или не соответствующими Конституции Российской Федерации. В случае если Конституционный Суд признал такой закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации, данное дело, во всяком случае, **подлежит пересмотру компетентным органом** в обычном порядке. Аналогичный порядок носит рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов.

Что касается международных договоров Российской Федерации не вступивших в законную силу, но подлежащих ратификации, и в случае признания их Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными, то с момента провозглашения постановления Конституционного Суда такие не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению, то есть не могут быть ратифицированы, утверждены и не могут вступить в силу для Российской Федерации иным образом.

2. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;
- между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- между высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 125 Конституции Российской Федерации).

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает **любой из** участвующих в споре названных органов государственной власти Россий-

ской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Президент Российской Федерации в случае необходимости использования согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (п. 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации).

По итогам рассмотрения спора о компетенции Конституционный Суд Российской Федерации **принимает решение**, подтверждающее или отрицающее полномочия соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, послужившее причиной спора о компетенции. В случае если Конституционный Суд Российской Федерации признает издание акта не входящим в компетенцию издавшего его органа государственной власти, акт утрачивает силу со дня, указанного в решении Конституционного Суда.

3. Толкование Конституции Российской Федерации. Право Конституционного Суда Российской Федерации на толкование Конституции Российской Федерации предусмотрено пунктом 5 статьи 125 Конституции Российской Федерации. Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании Конституции Российской Федерации обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Толкование Конституции Российской Федерации, данное Конституционным Судом Российской Федерации, является **официальным** и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

4. Дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Соответствующее право Конституционного Суда Российской Федерации предусмотрено статьей 93 Конституции Российской Федерации, а порядок его реализации – статьями 107-110 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации». Обращение с запросом о даче заключения по данному вопросу направляется в Конституционный Суд Российской Федерации Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Запрос допустим, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков соответствующего преступления.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Решение, принятое как в пленарном заседании, так и в пленарном заседании палаты Конституционного Суда Российской Федерации, являются решениями Конституционного Суда Российской Федерации...

Итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации **по существу** любого из вопросов, перечисленных в пунктах 1, 2 и 3 о компетенции Конституционного Суда **(стр. настоящей главы)** именуется **постановлениями**. **Постановления выносятся именем Российской Федерации.**

Итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации **по существу запроса** о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления **именуется заключением**.

Все иные решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, **именуются определениями**.

В заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации принимаются также решения по вопросам организации его деятельности.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации принимаются открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Решение Конституционного Суда считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство участвующих в голосовании судей, если иное не предусмотрено Федеральным конституционным законом. Решения по спорам о компетенции во всех случаях принимаются большинством голосов.

Решение о толковании Конституции Российской Федерации принимается **большинством** не менее двух третей от общего числа судей.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации **окончательно**, не подлежит обжалованию и **вступает в силу немедленно** после его провозглашения. Решение Конституционного Суда Российской Федерации действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого акта.

Акты или их отдельные положения, признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации, не вступившие в силу международных договоров Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», принятые Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 года, **предусматривают (устанавливают) четкий порядок реагирования** Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: устанавливаются сроки, в течение которых должны быть учтены требования, содержащиеся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации; определяется механизм возможной ответственности, предусмотренный федеральным законодательством. Так, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации отменяют нормативный акт соответственно Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, принимают новый нормативный акт либо вносят изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Механизм ответственности может быть применен к законодательным (представительным) органам государственной власти и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации. Кроме того, Федеральным конституционным законом предусмотрено, что неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации влечет ответственность,

установленную Федеральным законом. В этом случае адресаты ответственности не указаны.

§ 3. Верховный Суд Российской Федерации

В статье 126 Конституции Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации характеризуется в качестве высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции; Верховный Суд Российской Федерации также осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Верховный Суд Российской Федерации является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, военным судам военных округов, флотов, видов и групп войск.

Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда Российской Федерации устанавливаются Федеральным конституционным законом. Однако в настоящее время в Российской Федерации наряду с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» в качестве специального нормативного правового акта о судебной власти, о суде и судоустройстве действует Закон РСФСР о судоустройстве 1981 г.¹ Несмотря на принятый Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Закон РСФСР о судоустройстве не утратил свою юридическую силу, он применяется в той части, которая не противоречит Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» (ч. 2 и 3 статьи 35).

Особенности правового положения Верховного Суда Российской Федерации как высшего судебного органа определяются тем, что он:

во-первых, в качестве суда надзорной инстанции пересматривает вступившие в законную силу решения любого суда Российской Федерации, включая и свои собственные решения;

¹ Статус Верховного Суда РСФСР закреплен в статьях 52-65 Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судоустройстве РСФСР». См.: Сборник нормативных актов по Советскому государственному праву / сост. доктор юридических наук Авакьян С.А. М., изд. «Юридическая литература», 1984. – С. 806-807.

во-вторых, в качестве суда второй инстанции проверяет законность и обоснованность не вступивших в законную силу решений Верховного Суда Российской Федерации, верховных судов республик, краевых (областных) и приравненных к ним судов;

в-третьих, осуществляет возобновление производства по рассмотренным судами делам ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств;

в-четвертых, рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские, уголовные, административные и иные дела особой сложности или особой значимости.

Принимаемые Верховным Судом Российской Федерации по рассматриваемым им делам решения не могут быть пересмотрены ни другими судами, ни иными органами государственной власти Российской Федерации. Эти решения, не имея обязательного значения для других судов, решающих аналогичные вопросы, служат для них определенным ориентиром в части толкования федерального закона при рассмотрении конкретных дел.

В приведенной статье 126 Конституции Российской Федерации сформулирована и другая важная функция Верховного Суда Российской Федерации: осуществлять надзор за деятельностью нижестоящих судов.

Верховный Суд Российской Федерации **может также выступать** в качестве суда **первой инстанции** по определенным категориям дел. В таком порядке рассматриваются жалобы на решения квалификационных коллегий об отрешении судьи от должности, на **ненормативные** акты Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и др. Верховный Суд Российской Федерации наделен полномочием **рассматривать жалобы граждан Российской Федерации, связанные с нарушениями избирательных прав** (по выборам Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Кроме того, в пункте 2 и 4 статьи 78 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 3 статьи 261 ГПК Российской Федерации предусмотрено, что жалоба на решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о регистрации, об отказе в регистрации федерального списка кандидатов может быть подана в Верховный Суд Российской Федерации в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. При этом сроки рассмотрения, а в некоторых случа-

ях и подачи жалоб (заявлений), сокращены по сравнению со сроками, установленными для других категорий жалоб (заявлений). Нормы об аннулировании регистрации федерального списка кандидатов в указанных случаях (нарушения требований федерального закона) являются по своему характеру императивными, предписывающими в обязательном порядке принять решение, упраздняющее произведенную регистрацию федерального списка кандидатов¹.

В соответствии с пунктом 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации Верховному Суду Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам его ведения. За Верховным Судом Российской Федерации закреплено также право обращаться с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации. В то же время Верховный Суд Российской Федерации не обладает административной или дисциплинарной властью в отношении других судов общей юрисдикции.

Организация Верховного Суда Российской Федерации. В настоящее время Верховный Суд Российской Федерации действует в составе:

- Пленума Верховного Суда Российской Федерации;
- Президиума Верховного Суда Российской Федерации;
- Судебной коллегии по гражданским делам;
- Судебной коллегии по уголовным делам (с вхождением в ее состав Кассационной палаты);
- Военной коллегии;
- Кассационной коллегии.

При этом **Пленум Верховного Суда Российской Федерации** не обладает полномочиями по рассмотрению конкретных дел; он уполномочен рассматривать лишь вопросы, связанные с организацией деятельности судов общей юрисдикции и обеспечением единства правоприменительной практики. Пленум Верховного Суда утверждает по представлению Председателя Верховного Суда составы судебных коллегий, палат и секретаря Пленума Верховного Суда; рассматривает и решает вопросы о внесении в Государ-

¹ Подробнее об этом см: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / Ответ. редактор А.А. Вешняков. – М.: МедиаПресс, 2007. – С.623-675 (Комментарий к статьям 90-94 Федерального закона).

ственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации представлений в порядке осуществления законодательной инициативы и др.

Президиум Верховного Суда Российской Федерации является **не только** вторым после Пленума органом Верховного Суда Российской Федерации, уполномоченным решать вопросы организации его деятельности, **но также высшей и конечной судебной инстанцией** по делам, отнесенным к ведению судов общей юрисдикции. Его состав включает: Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей, а также ряд наиболее авторитетных судей Верховного Суда. Состав Президиума Верховного Суда Российской Федерации утверждается Советом Федерации Федерального Суда Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении Председателя Верховного Суда Российской Федерации и положительном заключении квалификационной коллегии судей Верховного Суда Российской Федерации. **К ведению Президиума Верховного Суда** относятся: рассмотрение судебных дел в порядке надзора, а также в связи со вновь открывшимися обстоятельствами; рассмотрение материалов изучения и обобщения судебной практики, анализ судебной статистики и др.

Судебные коллегии по гражданским и уголовным делам, а также Военная коллегия Верховного Суда утверждаются Пленумом Верховного Суда из числа судей Верховного Суда. К ведению судебных коллегий, помимо вопросов профессионального характера (гражданские, уголовные и др.), относится также рассмотрение гражданских, административных и уголовных дел в качестве суда **первой инстанции**.

Федеральными законами к подсудности Верховного Суда Российской Федерации может быть отнесено рассмотрение также других дел и иных вопросов при условии прямого указания на это в соответствующих федеральных законах. Так, в частности, на Верховный Суд Российской Федерации возлагаются полномочия по решению вопросов, связанных с выполнением обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Председатель Верховного Суда Российской Федерации непосредственно руководит работой Верховного Суда Российской Федерации, осуществляя при этом как сугубо организационные, так и процессуальные полномочия.

К **организационным** полномочиям Председателя Верховного Суда Российской Федерации относится, в частности, то, что он:

- организует работу по изучению и обобщению судебной практики по анализу судебной статистики;
- вносит представления в государственные органы, общественные организации и должностным лицам об устранении нарушений закона, их причин и условий, вносит материалы на рассмотрение Пленума;
- созывает Пленум Верховного Суда и председательствует на его заседаниях;
- созывает Президиум Верховного Суда и вносит на рассмотрение Президиума вопросы, требующие его решения, председательствует на заседаниях Президиума Верховного Суда;
- ведет личный прием граждан и организует работу суда по приему граждан и рассмотрению предложений, заявлений и жалоб;
- по его представлению Президенту Российской Федерации вносятся кандидатуры для назначения на должность судьи федерального суда общей юрисдикции.

Реализуя **процессуальные** полномочия, Председатель Верховного Суда Российской Федерации приносит в пределах и порядке, установленных законом, надзорные представления на решения по гражданским делам, а также представления о возбуждении производства по уголовным делам ввиду новых обстоятельств;

- в случае и в порядке, установленных законом, приостанавливает исполнение решений, приговоров, определений и постановлений по судебным делам и др. полномочия, предоставленные ему федеральными законами.

В случае отсутствия Председателя Верховного Суда Российской Федерации его права и обязанности осуществляет первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, а при и его отсутствии – другой заместитель, указанный Председателем Верховного Суда Российской Федерации.

К органам государственной власти Российской Федерации относится Верховный Суд Российской Федерации – непосредственная вышестоящая инстанция по отношению ко всем иным судам общей юрисдикции. Все суды общей юрисдикции независимо от их уровня, за исключением мировых судей, относятся к категории федеральных судов; мировые судьи являются судьями субъектов Российской Федерации.

§ 4. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

Арбитражные суды в Российской Федерации являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации, о чем сказано в статье 127 Конституции Российской Федерации, а также в п. 3 статьи 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Законодательство об арбитражных судах находится в ведении Российской Федерации. Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражных судов в Российской Федерации устанавливаются Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 года «Об Арбитражных судах в Российской Федерации» и другими федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют:

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;

федеральные арбитражные суды округов;

арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, то есть субъектов Российской Федерации.

Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации **назначается на должность** Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Заместители Председателя и другие судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Председатели, заместители председателей, судьи федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации с учетом предложений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Ни одно лицо не может быть представлено к назначению на должность судьи арбитражного суда без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Прекращение полномочий судьи арбитражного

суда также допускается только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей.

Арбитражные суды в Российской Федерации осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами. Основными задачами арбитражных судов в Российской Федерации при рассмотрении подведомственных им споров являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Деятельность арбитражных судов в Российской Федерации строится на основе принципов законности, независимости судей, равенства организаций и граждан перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон, гласности разбирательства дел. Вступающие в законную силу судебные акты – решения, определения, постановления арбитражных судов – обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

В соответствии со статьей 127 Конституции Российской Федерации **Высший Арбитражный Суд** Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. В соответствии с этими конституционными задачами определяются полномочия Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

К ведению Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации относится рассмотрение дел в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов в Российской Федерации и пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов.

Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения (пункт 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации); в соответствии с пунктом 7 статьи 125 Конституции Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду принадлежит право обращения по вопросам своего ведения в Конституционный Суд Российской Федерации. По вопросам внутренней деятельности арбитражных судов в Российской Федерации и взаимоотношений между ними Высший Арбитражный Суд Российской Федерации принимает Регламент, обязательный для арбитражных судов в Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации действует в следующем составе:

- Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений;
- судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Персональный состав Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, составы судебных коллегий, основные направления деятельности каждого структурного подразделения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации определяются Регламентом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Аналогичным образом определены полномочия Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и заместителей Председателя.

Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации является судьей и осуществляет процессуальные полномочия, установленные Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Он организует деятельность Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, созывает Пленум и Президиум Высшего Арбитражного Суда и председательствует на их заседаниях, а также выносит на рассмотрение Пленума и Президиума вопросы, отнесенные Федеральным конституционным законом к их ведению.

При Высшем Арбитражном Суде действует Совет председателей арбитражных судов в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда и

председателей федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов Российской Федерации. Заседание Совета проводится по мере необходимости. Совет председателей арбитражных судов является органом, рассматривающим вопросы организации, кадров и финансовой деятельности арбитражных судов в Российской Федерации. Для реализации решений Совет председателей Высшего Арбитражного Суда издает приказы и распоряжения.

§ 5. Прокуратура Российской Федерации

Как уже отмечалось, прокуратура не входит в судебную власть. Прокуратура Российской Федерации, как об этом сказано в статье 129 Конституции Российской Федерации, составляет централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. В настоящее время таким нормативным правовым актом **является** Закон «О Прокуратуре Российской Федерации», который принят Верховным Советом Российской Федерации **17 января 1992 года**. Новая редакция Закона была принята Федеральным законом от 17 ноября 1995 года. Поэтому при ссылке на этот документ обычно используют следующее его официальное наименование: Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 декабря 1995 года) с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом **от 5 июня 2007 года** «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом **от 24 июля 2007 года** «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации» и Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации».

Систему Прокуратуры Российской Федерации составляют: Генеральный прокурор Российской Федерации; прокуратуры субъектов Российской Федерации; приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов; другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. В систему

Прокуратуры Российской Федерации входят научные и образовательные учреждения.

Органы прокуратуры осуществляют полномочия **независимо** от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации федеральными законами.

Генеральный прокурор Российской Федерации **назначается** на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Срок полномочий Генерального прокурора Российской Федерации – **пять лет**. **Ежегодно он** представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

Генеральный прокурор Российской Федерации имеет первых заместителей и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации руководит всей системой прокуратуры страны.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации образуется коллегия в составе Генерального прокурора Российской Федерации (председателя), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором Российской Федерации. Входящие в состав Генеральной прокуратуры главные управления и отделы возглавляют начальники – старшие помощники Генерального прокурора Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом **от 5 июня 2007 года** в систему Прокуратуры Российской Федерации **входит Следственный комитет при** прокуратуре Российской Федерации, который является органом Прокуратуры Российской Федерации, обеспечивающим в пределах своих полномочий исполнение федерального законодательства об уголовном судопроизводстве. Следственный комитет при Прокуратуре Российской Федерации возглавляет Первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации – Председатель Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации **действует** Управление по надзору за соблюдением федерального законодательства, в которое входят:

- отдел по надзору за соблюдением федерального законодательства, прав и свобод граждан;
- отдел по надзору за исполнением законов в экономической сфере, на транспорте и оборонном комплексе;
- отдел по надзору за исполнением таможенного законодательства;
- отдел по надзору за исполнением налогового законодательства и законодательства в сфере предпринимательства.

Определяя понятие прокуратуры, Федеральный закон о Прокуратуре Российской Федерации в статье 1 раскрывает его сущность указанием на **основную функцию – надзор за соблюдением** Конституции Российской Федерации и исполнением федеральных законов. В зависимости от сфер правовых отношений, в которых осуществляется деятельность прокуратуры, надзорная функция приобретает самое разнообразное направление, самый разнообразный характер. Для целей настоящего учебного пособия мы выделим два таких направления:

надзор за исполнением федеральных законов федеральными министерствами, иными федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Предметом надзора в первом случае является исполнение законов федеральными министерствами, другими федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также соответствие федеральным законам издаваемых ими нормативных правовых актов. При осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

По основаниям, установленным федеральным законом, прокурор возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установ-

ленной законом ответственности. В случае установления фактов нарушения закона органами и должностными лицами прокурор освобождает лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решения несудебных органов, опротестовывает противоречащие закону соответствующие правовые акты, обращается в суд или в арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными, вносит представление об устранении нарушений закона.

Прокурор вправе приносить **протест** на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращаться в суд. Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению, о результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменном виде.

Другая форма действия прокурора – **представление**. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин, условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

В случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам Генеральный прокурор **информирует** об этом Президента Российской Федерации.

Осуществление надзора за **соблюдением прав и свобод человека и гражданина** состоит в рассмотрении и проверке заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъяснении пострадавшим порядка защиты прав и свобод; принятии мер по предупреждению и пресечению нарушения прав и свобод человека и гражданина; привлечении к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещении причиненного вреда.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина также предусматривает возможность использования процедуры протеста и представления.

Конституция Российской Федерации не предусмотрела Генерального прокурора Российской Федерации в числе субъектов права законодатель-

ной инициативы. В то же время статья 9 Федерального закона о Прокуратуре Российской Федерации частично как бы компенсирует отсутствие такого права. **Участвуя в правотворческой деятельности**, Генеральный прокурор Российской Федерации, подчиненные ему прокуроры вносят в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровня предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В соответствии с Федеральным законом о Прокуратуре Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации **издает обязательные для исполнения всеми** работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы Прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников. Регулируемые данными актами вопросы охватывают все важнейшие аспекты организационной деятельности системы прокуратуры.

Особенностям положения Прокуратуры Российской Федерации в российском государстве в определенной степени **отвечают и особенно** правового положения прокуроров и следователей, **которые не могут быть членами** выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. Они не могут являться членами политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Прокуроры и следователи в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений, не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Контрольные вопросы и задания

1. Определите основные признаки и сформулируйте понятие государственного органа. В чем отличие государственного органа от государственного учреждения?
2. Что такое законодательная власть, какова система государственных органов законодательной власти Российской Федерации и ее субъектов?

3. Какова система исполнительных органов Российской Федерации и ее субъектов, в чем сущность судебной власти и какова система судебных органов в Российской Федерации?

4. Что такое законность в организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации, как соотносятся принцип законности и правовой режим законности?

5. Каковы основные формы реализации принципа законности применительно к организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации?

6. Какую роль играют выборы в системе государственной власти, каковы основные принципы организации и проведения выборов, уровни и виды выборов в Российской Федерации?

7. Что такое и как соотносятся избирательное право и избирательная система, каковы виды избирательных систем и их особенности в Российской Федерации?

8. Определите систему и виды правовых актов, регулирующих порядок выборов представительных органов Российской Федерации, ее субъектов и представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации.

9. Покажите содержание и гарантии всеобщего избирательного права, развитие института всеобщего избирательного права Российской Федерации (по Конституции РСФСР 1918г. и 1937года).

10.Каким образом обеспечивается равное избирательное право, в чем особенности равного избирательного права по Конституциям РСФСР 1918 и 1937 гг.?

11.В чем смысл свободных выборов, как обеспечивается тайна голосования?

12.Раскройте содержание и покажите значение прямого избирательного права, определите виды непрямого избирательного права.

13.С какой целью создаются избирательные округа, каковы их виды и каков порядок их образования? В каких случаях используются производственный, общественно-политический, национально-территориальный и др. принципы?

14.Каковы виды, порядок образования, состав, компетенция, особенности порядка деятельности избирательных комиссий?

15.Каков порядок выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов государственной власти и местного самоуправления, какие формы участия граждан и общественных объединений в выдвижении кандидатов в депутаты представительных органов предусмотрены законодательством?

16. Каков порядок голосования и подведения итогов выборов депутатов представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления?.

17. Определите место и роль Президента Российской Федерации в системе разделения властей Конституции Российской Федерации 1993 г.

18. Каковы порядок избрания и особенности ответственности Президента Российской Федерации?

19. Каковы компетенция и акты Президента Российской Федерации их юридические свойства?

20. Каково место Федерального Собрания Российской Федерации – парламента Российской Федерации в системе разделения властей, каковы особенности двухпалатной структуры Федерального Собрания?

21. Каковы порядок формирования, состав, компетенция, порядок деятельности и участие в законодательном процессе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации? Каковы внутренние руководящие и вспомогательные органы Совета Федерации?

22. Каковы порядок избрания, состав, компетенция, порядок деятельности, внутренние руководящие и вспомогательные органы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации? Назовите основания и порядок досрочного прекращения полномочий Государственной Думы.

23. Что такое законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации, и каковы стадии законодательного процесса? Определите содержание стадий законодательного процесса, полномочия палат в законодательном процессе, роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе. Каков порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов?

24. Каковы требования, предъявляемые к федеральному конституционному закону, и каковы его юридические свойства?

25. Каковы юридические свойства федерального закона?

26. Определите виды актов, принимаемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

27. Каковы правовое регулирование, содержание, особенности порядка опубликования и вступление в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных актов палат Федерального Собрания?

28. Сравните контрольную деятельность высших представительных органов государственной власти Российской Федерации по Конституции Российской Федерации 1978 и 1993 гг., каковы значение, основные формы контроля, особенности реализации права контроля в условиях разделения властей?

29.Какова система комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации: виды (по палатам), задачи, порядок избрания, основные полномочия; совместные комиссии палат Федерального Собрания?

30.Дайте понятие правового статуса депутата представительного органа в Российской Федерации, охарактеризуйте правовое регулирование (по видам органов).

31.Раскройте содержание основных гарантий депутатской деятельности, покажите правовое регулирование и виды нормативных правовых актов, виды и содержание гарантий.

32.Что такое депутатская неприкосновенность и депутатская не ответственность? Каково их правовое регулирование и как толкует вопрос о депутатской неприкосновенности Конституционный Суд Российской Федерации?

33.Каковы место в системе разделения властей, правовое регулирование статуса, порядок образования, состав и подотчетность Правительства Российской Федерации?

34.Каковы основания и порядок досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации?

35.Каковы конституционные и законодательные основы компетенции и акты Правительства Российской Федерации?

36.Определите систему и структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, каким актом она устанавливается?

37.Каковы виды федеральных органов исполнительной власти и особенности их правового положения?

38.Какое место в системе разделения властей занимает Конституционный Суд Российской Федерации, каковы правовое регулирование, состав, основные задачи и предметы ведения, принципы организации работы Конституционного Суда Российской Федерации?

РАЗДЕЛ VII

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

(ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ)

§ 1. Конституционно-правового регулирования порядка организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федеративный характер российского государства предполагает, что государственная власть в нем осуществляется как федеральными органами государственной власти, так и органами государственной власти субъектов федерации. Между этими уровнями органов государственной власти существуют тесная связь и взаимодействие, что обеспечивает достижения единства государственной власти в Российской Федерации.

Создание механизма власти в субъектах Российской Федерации относится к числу вопросов, **основы которых** требуют закрепления, прежде всего, на федеральном конституционном и нормативно-правовом уровне, а затем и на уровне каждого субъекта Российской Федерации.

I. Конституционное регулирование основ организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С этой целью Конституция Российской Федерации:

во-первых, в части 2 статьи 11 устанавливает только то, что государственную власть в субъектах Российской Федерации **осуществляют** образуемые ими органы государственной власти, то есть, Конституция Российской Федерации, как бы сохраняя самостоятельность субъектов Российской Федерации, не содержит перечень конкретных органов государственной власти, которые могут образовываться субъектами Российской Федерации;

во-вторых, учитывая требования статей 10 и 11 Конституции Российской Федерации, в части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации закреплено: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации **самостоятельно** в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных и испол-

нительных органов государственной власти, установленными федеральным законом»;

в-третьих, самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации **подтверждается** положениями ч. 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации, в которой установлено, что **вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование**, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, что и предопределяет достаточно широкую сферу деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их самостоятельность.

II. Общефедеральное нормативное правовое регулирование основ организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. К числу таких нормативных правовых актов Российской Федерации относятся федеральные конституционные законы, федеральные законы, отдельные нормативные указы Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации.

Одним из наиболее значимых федеральных законов, определяющих основы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является **Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** с последующими изменениями и дополнениями.

В Федеральном законе определена прежде всего система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которую составляют:

- **законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;**
 - **высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации;**
 - **иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;**
 - **предусматривается также возможность установления должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (ру-**
- 492

ководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), что должно быть закреплено в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации;

- **разделение** государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

- **разграничение предметов ведения и полномочий** между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- **самостоятельное осуществление** органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий, а это означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации **самостоятельно** осуществляют государственно-властную деятельность **по предметам ведения субъектов Российской Федерации** с учетом требований статьи 73 Конституции Российской Федерации, объем и характер которых определяется в конституциях (уставах) и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации;

по вопросам, указанным в п. 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года, органы государственной власти субъектов Российской Федерации **имеют право принимать законы**, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, **вне зависимости** от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Многие вопросы, **относящиеся к деятельности** органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулируются отдельными федеральными конституционными законами, другими федеральными законами, отдельными нормативными указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

III. Правовое регулирование порядка организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Установление общих принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как мы уже об этом говорили, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем организация государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации составляет **обязательный** предмет правового регулирования конституций (уставов), а также и отдельных законодательных актов субъектов Российской Федерации, издаваемых по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

К основным направлениям самостоятельного нормативного правового регулирования субъектов Российской Федерации **относятся, в частности:**

право субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации **иметь предметы исключительного ведения в пределах Российской Федерации.** Наличие этой группы предметов ведения **в большей степени обеспечивает самостоятельность** органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Круг таких предметов ведения устанавливается конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Самостоятельность нормативного правового регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам их исключительного ведения закреплена в **п. 4 статьи 75** Конституции Российской Федерации, в которой сказано: «Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая издание законов и иных нормативных правовых актов». Юридическая сила принятых субъектами нормативных правовых актов подтверждается **частью 6 статьи 76** Конституции Российской Федерации: «В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации»;

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации **закрепляют** систему органов государственной власти субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. При этом учитывается, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации обязательно должны составлять законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;

высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

§ 2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В статье 4 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» **установлено:** «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации».

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, **его структура** устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Это приводит к тому разнообразию наименований законодательных (представительных) органов государственной власти, которые нашли свое отражение в конституциях (уставах) соответствующих субъектов Российской Федерации.

Наиболее распространенным наименованием законодательных (представительных) органов государственной власти в **республиках** в составе Российской Федерации являются Государственный Совет, Государственное Собрание, Законодательное Собрание, Народное Собрание. Отдельные республики именуют свои законодательные (представительные) органы государственной власти **с учетом именно национальных традиций и собственной терминологии**. Так, в Республике Бурятия, Республике Калмыкии – это Народный Хурал; Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея; Государственное Собрание – Курултай – Республики Башкортостан; Государственное Собрание (Ил Тумен) Республики Саха (Якутии). **В краях и областях** законодательные (представительные) органы государственной власти также отличаются особенностями в наименовании. Так, в Самарской области – это Губернская дума; в других субъектах – это Об-

ластная дума, Законодательное Собрание, Государственная дума. Некоторые субъекты сохранили прежние наименования: Совет народных депутатов (Алтайский край, Амурская область, Кемеровская и Орловская области); в Псковской области – Собрание депутатов; в Москве – Городская дума; Дума автономного округа – в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах; Собрание депутатов – в Ненецком автономном округе.

Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Этим вызвано и различное количество депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти в каждом субъекте Российской Федерации. Так, Парламент Республики Ингушетии состоит из 25 депутатов, Самарская Губернская Дума – 50 депутатов, Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгеи – из 54 депутатов; Законодательное Собрание Пермского края — из 60 депутатов; Парламент Республики Татарстан – из 250 депутатов.

По своей структуре законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации **являются преимущественно однопалатными**. **Двухпалатные** законодательные (представительные) органы государственной власти сформированы в Республике Башкортостан (палата Представителей и палата Законодательная); Законодательное Собрание Кабардино-Балкарской республики состоит из Совета Представителей и Совета Республики; Законодательное Собрание Свердловской области – из Палаты Представителей и Областной думы и т.д.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатами избираются граждане Российской Федерации, проживающие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, **достигшие 21 г.**, имеющие право принимать участие в выборах. Выборы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации проводятся **на основе сохраняющейся смешанной избирательной системы**. Это означает, что одна половина (не менее 50 процентов) депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается **на основе принципов мажоритарной избирательной системы по одно-**

мандатным избирательным округам¹; вторая половина, также не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, **должна избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов**, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями и избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах. В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации таким путем должны избираться не менее 50 процентов депутатов **одной из палат** законодательного (представительного) органа государственной власти.

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и **не может превышать пять лет**. Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Россий-

¹ Порядок избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, отличный от установленного Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрен Федеральным конституционным законом от 12 апреля 2006 г. «О внесении изменений в статью 6 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». В соответствии с названным Федеральным конституционным законом предусмотрено, что Законодательное Собрание вновь образованного Пермского края состоит из 60 депутатов. При этом по одномандатным избирательным округам, которые образуются на территории Пермского края, за исключением территории Коми-Пермяцкого автономного округа, создаются 28 избирательных округов на основе средней нормы представительства избирателей, зарегистрированных на территории Пермского края, (на число одномандатных избирательных округов – 28. 2 депутата избираются по одномандатному), избирательным округам, которые образуются на территории Коми-Пермяцкого автономного округа (на основе средней нормы представительства избирателей, определяемых как частное от деления числа избирателей, зарегистрированных на территории Коми-Пермяцкого автономного округа, на число одномандатных избирательных округов); 2. Вторая половина депутатов законодательного Собрания (30 человек) избирается по единому краевому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями (см.: Федеральный конституционный закон от 12 апреля 2006 г. «О внесении изменений в статью 6 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Российская газета. – 14 апреля 2006 г.).

ской Федерации, работающих на постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Организация работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Работу законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации **организуют** их руководящие органы, которыми являются: председатель законодательного (представительного) органа государственной власти, его заместитель (заместители), избираемые палатой (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации) или самим законодательным (представительным) органом государственной власти, в однопалатном парламенте.

Заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности.

Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В статье 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года, в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации достаточно подробно определены вопросы, отнесенные к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также его полномочия.

К таким полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относятся:

а) принятие конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации; принятие устава субъекта Российской Федерации и поправок к нему;

б) наделение гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

в) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

г) осуществление иных полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 года, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. определяется также круг вопросов, по которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации **вправе принимать** законы субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации утверждаются:

– **бюджет субъекта Российской Федерации** и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

– **бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации** и отчеты об их исполнении;

– **заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации.**

Законами субъекта Российской Федерации устанавливаются:

– **налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта Российской Федерации, а также порядок их взимания;**

– **порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;**

– **порядок назначения и проведения референдумов субъекта Российской Федерации, а также порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;**

– **в пределах полномочий, установленных федеральным законом, определяется порядок проведения выборов в органы местного самоуправления;**

– **административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения;**

– **система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.**

Законами субъекта Российской Федерации могут регулироваться иные вопросы, отнесенные, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации.

Постановления законодательных (представительных) органов государственной власти могут быть приняты в следующих случаях:

- принятия регламента законодательного (представительного) органа государственной власти и для решения вопросов внутреннего распорядка его деятельности;
- оформления решения о наделении гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- назначения референдума субъекта Российской Федерации и даты выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- утверждения соглашения об изменении границ субъекта Российской Федерации;
- одобрения проекта договора о разграничении полномочий;
- назначения на должность и освобождения от должности отдельных должностных лиц субъекта Российской Федерации и по некоторым другим вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации.

Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, что отражается в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

Законы субъекта Российской Федерации, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, **направляются** для обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), которое обязано обнародовать закон субъекта Российской Федерации, удостоверив обнародование путем его подписания, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

ской Федерации и не должен превышать четырнадцать дней. Законы субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Конституция (устав) и законы субъекта Российской Федерации подлежат государственной защите на территории Российской Федерации.

Вместе с тем правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, **подлежат опротестованию прокурором** или его заместителем в установленном порядке. В свою очередь, **Президент Российской Федерации вправе обращаться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с представлением о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.**

Порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случаях: во-первых, принятия соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о самороспуске в случаях, предусмотренных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; **во-вторых**, роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации **высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации** (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если такие противоречия** установлены соответствующим судом.

В Федеральном законе предусмотрены также случаи **ропуска** законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации **Президентом Российской Федерации**.

Так, в частности, Президент Российской Федерации распускает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, если соответствующим судом установлено, что:

- **законодательным** (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации **приняты** конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, **противоречащие** Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам,

- **законодательный** (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в **течение шести месяцев** со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного судом срока **не принял** в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. **Президент Российской Федерации** выносит *предупреждение* законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. **Если в течение трех месяцев** со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации **указанный орган не принял** в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда **Президент Российской Федерации вносит в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о ропуске** законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. **Государственная дума в течение двух месяцев обязана рассмотреть указанный проект федерального закона.**

В случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации **назначаются внеочередные выборы** в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, которые проводятся **не позднее** чем через четыре месяца со дня появления оснований для проведения повторных выборов.

Статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 6 октября 1999 года с учетом дополнений, вне-

502

сенных в Федеральный закон от 6 октября 1999 года статьей 6 Федерального закона от 9 февраля 2009 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти могут выполнять свою депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности, что устанавливается конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации.

В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Российской Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, он не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

§ 3. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Определение структуры, а также порядка **формирования исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их системы** происходит в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 1999 г.,

иных федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации и положений об отдельных органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, утверждаемых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Конституции республик устанавливают практически единое для всех наименование – президент республики. В других субъектах Российской Федерации – краях, областях, Санкт-Петербурге, автономной области, автономных округах – губернатор, в Москве – мэр.

І. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации может быть **только гражданин** Российской Федерации, который наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации **по представлению** Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. **Новые требования к порядку назначения** на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **определены в Федеральном законе от 5 апреля 2009 года** «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях».

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, в соответствии с частью 4 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года, не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности муниципальной службы, не может за-

ниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 5 апреля 2009 года установлено также, **что не могут быть** представлены в качестве кандидатур высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) граждане Российской Федерации: **имеющие неснятую или непогашенную** судимость; содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда; которым в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации предъявлено обвинение в совершении преступления; подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, связанного с пропагандой и публичной демонстрацией нацистской символики или атрибутики, а также за производство и распространение экстремистских материалов (в течение срока, когда гражданин Российской Федерации считается подвергнутым административному наказанию);

признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными; **отказавшиеся** от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Предложение кандидатур на должность высшего, должностного лица субъекта Российской Федерации **вправе внести** Президенту Российской Федерации **политическая партия**, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на основании официально опубликованных ближайших ко дню внесения предложений результатов выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и были допущены к распределению депутатских мандатов. Политическая партия вносит Президенту Российской Федерации предложение **не менее чем о трех кандидатах**. Предложения о кандидатурах вносятся политической партией после консультации с Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации **вносит** в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации **предложение о кандидатуре** на должность высшего должностного

лица субъекта Российской Федерации **из числа кандидатур** предложенных политической партией.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации **рассматривает предложенную** Президентом Российской Федерации **кандидатуру** высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **считается принятым**, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации **на срок не более пяти лет**.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную **высшее должностное лицо** субъекта Российской Федерации, **являясь одновременно руководителем высшего исполнительного органа** государственной власти субъекта Российской Федерации, **осуществляет свои полномочия самостоятельно**.

К полномочиям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) следует отнести **его право**:

а) **представлять субъект** Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, с правом подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

б) **обнародовать законы**, удостоверяя их обнародование путем подписания закона или издания специальных актов либо отклонять отдельные

законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) **формировать высший исполнительный орган государственной власти субъекта** Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принимать решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **вправе:**

– участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

– обеспечивать координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти;

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации **издает указы** (в республиках), **постановления** (в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах) и **распоряжения**, которые являются обязательными к исполнению в субъектах Российской Федерации. Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации **не должны** противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации **Президент Российской Федерации вправе приостановить** действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса

соответствующим судом. Это, следовательно, относится и к актам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) прекращаются досрочно в случаях:

- а) его смерти;
- б) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- в) его отставки по собственному желанию;
- г) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 1999 года;
- д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- и) утраты им гражданства Российской Федерации.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации **вносится Президентом Российской Федерации не позднее 14 дней** со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

II. Основы деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является **постоянно действующим органом исполнительной власти**

субъекта Российской Федерации. Он призван обеспечивать исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законодательными актами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Как правило, в настоящее время не только в республиках, но и в краях, областях и других субъектах Российской Федерации высший исполнительный орган государственной власти получает наименование **Правительство субъекта Российской Федерации**.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации **формирует** высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, которое уже является руководителем этого высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации **подотчетен**, прежде всего, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. В то же время законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации **вправе выразить недоверие** руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность он принимал участие.

Основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации определены в статье 21

Федерального закона от 6 октября 1999 г. **Высший исполнительный орган** государственной власти субъекта Российской Федерации:

- **разрабатывает и осуществляет** меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

- **осуществляет** в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

- **разрабатывает для представления** высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в **законодательный** (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект **бюджета** субъекта Российской Федерации, а также **проекты программ** социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- **обеспечивает исполнение бюджета** субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации,

- **формирует** иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- **управляет и распоряжается** собственностью субъекта Российской Федерации.

Кроме того, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации **вправе предложить** органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления **привести в соответствие** с законодательством Российской Федерации **изданные ими** правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу) законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также **вправе обратиться в суд**.

III. Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федера-

ции. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации **издает указы** (президенты республик), **постановления** (высшие должностные лица других субъектов Российской Федерации) и распоряжения. Эти акты, принятые в пределах их полномочий, являются обязательными к исполнению в субъекте Российской Федерации.

Правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также правовые акты должностных лиц указанных органов, **противоречащие** Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, **могут быть опротестованы прокурором** или его заместителем в установленном законом порядке.

В свою очередь, Президент Российской Федерации: вправе приостанавливать действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в **случае противоречия** этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до **решения этого вопроса соответствующим судом.**

Президенту Российской Федерации принадлежит также **право** в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, по представлению Генерального прокурора Российской Федерации **временно отстранить** высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации **от исполнения обязанностей** в случае предъявления ему обвинения в совершении преступления. Решение об отрешении от должности либо о временном отстранении от исполнения обязанностей высшего должностного лица доводится до сведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы виды, правовое регулирование, особенности структуры, основные полномочия, порядок досрочного прекращения полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации?
2. Каков правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и основания досрочного прекращения его полномочий?
3. Какова система, правовое регулирование, виды, особенности правового положения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации?
4. Проанализируйте правовое регулирование, систему и основные полномочия органов государственной власти Самарской области.

РАЗДЕЛ VIII

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ)

Под местным самоуправлением обычно подразумевается система создаваемых гражданами органов, самостоятельно и с привлечением населения решающих вопросы местного значения в пределах **территории** соответствующего органа местного самоуправления. Существование органов власти на местах (в административно-территориальных образованиях) обусловлено необходимостью как обеспечить выполнение основных государственных функций на каждом участке государственной территории, так и приблизить аппарат власти к местам проживания населения, создать условия для активного и непосредственного участия граждан в обсуждении и решении вопросов местного значения. Именно поэтому принципы и формы организации и деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации, призваны **максимально способствовать** реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, формирую в качестве **основной** территориальной организационно-правовой формы местного самоуправления – **муниципальное образование**, в пределах которого население получает возможность реализовать принадлежащие ему права по управлению делами государства.

§ 1. Понятие местного самоуправления. Самоуправление как одна из основ конституционного строя

Одной из **основ конституционного строя** в Российской Федерации является местное самоуправление. С **формальной стороны** это подтверждается рядом положений главы первой Конституции РФ – «Основы конституционного строя», закрепившей принцип, согласно которому «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (**статья 3** Конституции РФ). В развитие этого положения в **статье 12** Конституции РФ устанавливается, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах

своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Конституционное закрепление принципа местного самоуправления отвечает требованиям статьи 1 «Европейской Хартии местного самоуправления», призвавшей участников Хартии «признать принцип местного самоуправления во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства»¹.

Положения статей 3 и 12 Конституции РФ позволяют сделать ряд выводов относительно политико-правовой природы местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

Во-первых, местное самоуправление наряду с государственной властью является одним из форм, посредством которой народ осуществляет принадлежащую ему власть.

Во-вторых, народ осуществляет местное самоуправление с использованием непосредственных и представительных форм демократии.

В-третьих, признание и гарантирование местного самоуправления в качестве права населения и формы народовластия – обязанность государства, установленная при принятии на всенародном голосовании по Конституции РФ.

В-четвертых, местное самоуправление обладает самостоятельностью в пределах, установленных государством, функционирует в рамках государственной организации общества, вследствие чего оно находится под контролем государства.

В-пятых, условием самостоятельности местного самоуправления является недопустимость организационно-системной связи органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Отмеченные конституционные характеристики в совокупности свидетельствуют о том, что в российской конституционной концепции **самоуправление** рассматривается в качестве **важнейшего принципа и механизма реализации народовластия**, которые наиболее тесно связаны с потребностями и интересами населения по месту его проживания.

По сущности местное самоуправление также является одной из основ конституционного строя в силу того, что оно как форма народовластия – **необходимое условие выражения воли граждан** в процессе удовлетворения потребностей и интересов по месту их жительства, **важ-**

¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

нейшая основа современного демократического строя. В практическом плане местное самоуправление может быть эффективным инструментом решения вопросов местного значения при непосредственном участии и под контролем самого населения. Местное самоуправление – **властная деятельность** уполномоченных субъектов, **имеющих право**, способность и реальную возможность подчинять своей воле других субъектов.

По своему **содержанию** местное самоуправление, в отличие от государственного управления, обладает такими свойствами (элементами властной деятельности), как **самоорганизация, саморегуляция, самоконтроль.**

Самоорганизация в местном самоуправлении предполагает право и возможность населения **самостоятельно** выбирать и использовать любые предусмотренные федеральными законами и не запрещенные законодательством формы организации своей работы.

Местное самоуправление в Российской Федерации, в соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации, **обеспечивает** самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В развитие конституционных положений статья 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Саморегуляция в пределах местного самоуправления есть право и возможность населения **самостоятельно осуществлять правовое регулирование** своей деятельности в пределах, установленных федеральными законами. Поэтому местное самоуправление в Российской Федерации наделяется только такими полномочиями, которые население способно реализовать с небольшим успехом. Важным условием эффективности местного самоуправления является сочетание двух факторов: **во-первых**, объема полномочий в рамках установленных предметов ведения, материальных, финансовых, организационных ресурсов; **во-вторых**, возможностей насе-

ления по их реализации. Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для достижения поставленной цели предоставляет населению также право **принимать** соответствующие муниципальные правовые акты.

Самоконтроль в системе местного самоуправления **реализуется** непосредственно населением через соответствующие формы непосредственной демократии – голосование по отзыву депутатов, обращения в органы и к должностным лицам местного самоуправления. Кроме того, население **вправе учреждать** контрольные органы – непосредственно либо через своих представителей в органах местного самоуправления – счетные палаты, аудиторов. С учетом того, что основную часть полномочий населения по осуществлению местного самоуправления реализуют органы и должностные лица муниципальных образований, в органах местного самоуправления могут создаваться внутренние контрольные структурные подразделения.

С учетом основных формальных, содержательных и сущностных характеристик **местное самоуправление является формой народовластия, в рамках которой население городских, сельских и иных поселений на основе самоорганизации, саморегуляции и самоконтроля, обладая реальным правом и возможностью, принимает и реализует решения в собственных интересах.**

В статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сформулировано **официальное определение понятия местного самоуправления в Российской Федерации. Под местным самоуправлением понимается «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».**

В приведенном официальном определении понятия местного самоуправления отражены существенные признаки местного самоуправления в Российской Федерации.

Российская конституционная модель местного самоуправления, определенная Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», **основана на государственном** покровительстве и контроле местного самоуправления, что **свидетельствует о его государственной природе.**

Имея государственные начала (учреждение государством, правовое регулирование государством, установление пределов самоорганизации, саморегуляции, самоконтроля, государственный контроль и надзор), **самоуправленческая власть дополняет механизм народовластия** с целью приближения органов управления государственными делами к населению, вовлечения населения в решение вопросов местного значения. При этом **ни один вопрос местного значения не решается без участия государства** в какой-либо форме, прежде всего через нормативно-правовое установление и регулирование самих вопросов местного значения.

Правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют:

общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, в частности, «Европейская Хартия местного самоуправления»;

Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», последнее (37-е) изменение в которой было внесено Федеральным законом от 30 декабря 2008 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» **за два дня до вступления 1 января 2009 года в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года;**

другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации; уставы муниципальных образований, решения, принимаемые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты;

Устав городского округа Самара, который принят 10 июля 2006 года.

§ 2. Принципы и функции местного самоуправления

Сущность местного самоуправления проявляется, прежде всего, в его принципах. Под принципами местного самоуправления понимаются основополагающие начала, руководящие идеи, лежащие в основе его организации и функционирования. Будучи закрепленными в законодательстве, принципы местного самоуправления приобретают правовой характер и защищаются государством.

Содержание принципов определяется объективными потребностями в обеспечении стабильности общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления. Вместе с тем принципы местного самоуправления, формулируемые законодателем, отражают субъективные представления законодателя о смысле самоуправления.

С учетом того, что местное самоуправление реализуется в пределах территории субъектов Российской Федерации, **оно является** разновидностью публичной власти, имеет определенное соотношение с государственной властью, властью общественных объединений, **следует выделить две группы принципов местного самоуправления.**

В целях обеспечения единообразных правовых рамок организации и функционирования местного самоуправления в России как федеративном государстве устанавливаются **общие принципы** организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Такие принципы закреплены **в Конституции Российской Федерации** (в ней на «принципиальном» – сущностном – уровне закрепляется местное самоуправление), а также **в Федеральном законе** от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Само название закона («Об общих принципах...») предопределяет количество и содержание общих принципов местного самоуправления, то есть **все нормы Федерального закона**, содержащие правила организации местного самоуправления, **являются общими принципами местного самоуправления.**

Многие общие принципы местного самоуправления конкретизируются в **специальных нормативных правовых актах** – федеральных законах, законах субъектов Федерации, уставах и иных нормативных правовых актах местного самоуправления. К подобного рода актам относятся, например, федеральные законы «О муниципальной службе в Российской Феде-

рации», «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», законы Самарской области «О местном референдуме в Самарской области», «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования» и другие.

Принципы местного самоуправления также развиваются в **комплексных нормативных правовых актах**, регулирующих помимо местного самоуправления и другие общественные отношения. К ним относятся такие акты, как Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Бюджетный, Налоговый, Градостроительный, Земельный кодексы и ряд других федеральных нормативных правовых актов, Закон Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия».

Вместе с тем существует необходимость выделения группы **основных принципов местного самоуправления**, выражающих его главные сущностные характеристики и обеспечивающих сохранение местного самоуправления в качестве самостоятельной формы народовластия.

I. К числу основных принципов местного самоуправления можно отнести следующие.

1. Самостоятельность местного самоуправления. Названный принцип закрепляется статей 12 и развивается в ряде положений главы VIII Конституции Российской Федерации.

Гарантией самостоятельности местного самоуправления является его организационная обособленность от государственной власти (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти), **право** владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Самостоятельность местного самоуправления обеспечивается также наличием законом закрепленного перечня вопросов местного значения, собственного бюджета и собственных источников доходов – местные налоги, хозяйственная деятельность, право оспаривания в суде противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, законам субъектов Федерации актов, ущемляющих права местного самоуправления, и др.

2. Особая организационно-правовая форма местного самоуправления – муниципальное образование. Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской

округ либо внутригородская территория города федерального значения, **в пределах границ которого население** реализует самоуправленческие права. Муниципальное образование характеризуется совокупностью признаков, придающих поселению специальный статус самоуправляющегося. К числу таковых признаков относятся: определенный перечень вопросов местного значения, особые полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, наличие устава и официальных символов муниципального образования – флага, гимна, герба.

3. Многообразие организационных форм реализации полномочий местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Субъектом местного самоуправления является население городского, сельского либо иного поселения, которое может быть весьма многочисленным, каковыми, например, являются крупные городские округа, муниципальные районы, включающие в себя городские и сельские поселения, а также межселенную территорию, то есть территория, находящаяся вне границ поселения.

В таких условиях население непосредственно не может решать все вопросы местного значения, которые требуют определенной профессиональной подготовки, оперативности. Поэтому Конституция РФ, федеральное законодательство предусматривают возможность использования гражданами индивидуально либо коллективно различных организационных форм реализации прав на местное самоуправление: местный референдум и муниципальные выборы как высшие формы проявления воли населения муниципального образования, голосование по отзыву выборных лиц, изменению границ муниципального образования, сходы, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, и другие; **а также деятельность органов местного самоуправления (!).**

4. Верховенство прав и свобод человека и гражданина. При организации и осуществлении местного самоуправления все субъекты общественных отношений обязаны исходить из конституционного положения о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2 Конституции РФ). Обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Этим принципом оно должно руководствоваться при правовом регулировании местного самоуправления, формировании государственной политики в области со-

циальной защиты, которая тесно связана с удовлетворением потребностей и интересов человека по месту его жительства.

5. Государственное гарантирование местного самоуправления.

К гарантиям местного самоуправления, в частности, относятся:

- конституционное закрепление организационной обособленности органов местного самоуправления (не входят в систему органов государственной власти);
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий;
- органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы;
- органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;
- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

6. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления. Законность как конституционный принцип (статья 15 Конституции РФ) означает обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Принцип законности предполагает также точное и неуклонно соблюдение Конституции Российской Федерации, других законов в процессе правотворчества. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление наделено правом принимать собственные муниципальные правовые акты, в том числе основной из них – устав муниципального образования.

Устав должен соответствовать требованиям законодательства, за соблюдением которого государство осуществляет контроль. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в органах юстиции в **порядке**, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Государственный надзор за обеспечением законности в организации и деятельности местного самоуправления осуществляет Прокуратура Российской Федерации и ее соответствующих органов в субъектах Российской Федерации.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, **наделенные** в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями (например, представительный орган, счетные палаты, аудиторы, контрольные управления), **осуществляют контроль** за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

7. Гласность местного самоуправления. В целях контроля населения за деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, непосредственного наблюдения за процессом принятия решений, оперативного реагирования на принимаемые решения оно должно получать необходимую информацию о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Органы и должностные лица обязаны обеспечить в соответствии с законодательством доступ граждан на заседания представительных органов, администрации, других коллегиальных органов. В установленном порядке решения органов и должностных лиц местного самоуправления должны опубликовываться, гражданам по их требованию должны выдаваться копии документов.

8. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Одной из гарантий права населения на осуществление местного самоуправления является ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за результаты своей деятельности.

Содержание ответственности определяется в главе 10 Федерального закона «Об общих принципах...».

Субъектами ответственности являются:

- депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления;
- органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, в том числе представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и глава местной администрации.

Формами ответственности соответствующих субъектов являются:

- **отзыв** депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления населением муниципального образования;

– **уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая** ответственность органов местного самоуправления (кроме уголовной) и должностных лиц местного самоуправления перед государством на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий; указанные формы применяются в случае ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами;

- **ропуск** представительного органа муниципального образования в случаях, предусмотренных статьей 73 Федерального закона «Об общих принципах...»;

– **отрешение** от должности главы муниципального образования или главы местной администрации **в случае:**

совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюд-

жета или бюджета субъекта Российской Федерации, **если это установлено** соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, а также иных случаях, предусмотренных статьей 74 Федерального закона «Об основных гарантиях...»;

– **временное осуществление федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации) отдельных полномочий органов местного самоуправления**, в предусмотренных федеральным законом случаях (статья 75);

– **отмена решений**, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий и **обязание совершить определенные действия** органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления судом;

– **возложение** судом на органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления **обязанности совершить определенные действия**.

II. Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления деятельности населения, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Функции местного самоуправления реализуются различными субъектами – населением в целом (местный референдум, муниципальные выборы), группой граждан (правотворческая инициатива), отдельными гражданами (обращения), органами и должностными лицами местного самоуправления.

Главной целью местного самоуправления является решение населением вопросов местного значения в интересах населения городских, сельских поселений и на других территориях. Достижение этой цели осуществляется в рамках следующих функций местного самоуправления.

1. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения. Для этого необходимо создавать условия по участию граждан в местных референдумах, муниципальных выборах, вовлекать граждан в работу органов местного самоуправления в качестве муниципальных служащих, обеспечивать работу с обращениями граждан и т.д.

2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления. Целью местного самоуправления является удовлетворение потребностей и интересов населения в различных

материальных и нематериальных благах, услугах. Однако достижение этой цели невозможно без материальных и финансовых ресурсов, которые включают в себя объекты коммунально-бытового, производственного назначения, собственные бюджетные средства, иные финансовые ресурсы – кредиты, дотации, субсидии, субвенции.

3. Обеспечение комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования в целях обеспечения удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах. В пределах территории городских и сельских поселений население не только проживает, но и работает, получает образование, пользуется услугами учреждений здравоохранения, культуры и т.д. В целях гармоничного развития человека, удовлетворения его жизненных потребностей местное самоуправление должно предпринимать меры для создания собственной социально-культурной, коммунально-бытовой инфраструктуры, необходимого количества рабочих мест, как непосредственно на муниципальных предприятиях и в учреждениях, так и путем стимулирования создания частных предприятий, поощрения индивидуальной предпринимательской деятельности.

4. Охрана общественного порядка. Условием нормального функционирования любого сообщества является соблюдение общественного порядка. Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка (статья 132). Федеральный закон «Об общих принципах...» в перечне вопросов местного значения поселений не указывает охрану общественного порядка, закрепляя за ним участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения и создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

5. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами. Важность данной функции определяется тем обстоятельством, что в системе публично-властных отношений с участием государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений (прежде всего, политических партий) население как субъект прав местного самоуправления оказывается наиболее уязвимым с точки зрения самостоя-

тельности и независимости в реализации этих прав. В частности, это проявляется при формировании региональных программ, затрагивающих интересы муниципальных образований, при распределении дотаций, получении субсидий, субвенций и иных средств, предусмотренных законодательством в соответствующих случаях.

Для защиты прав и интересов местного самоуправления органы и должностные лица местного самоуправления наделяются правами представительства в судах, других органах государственной власти. Для этой цели может использоваться право законодательной инициативы представительного органа муниципального образования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

§ 3. Система местного самоуправления

Под системой местного самоуправления понимается логическая взаимосвязь, последовательность структурных элементов – форм территориальной организации, организационно-правовых форм местного самоуправления, определяемых и функционирующих в порке, установленном нормами права.

В систему местного самоуправления Российской Федерации включаются:

- территориальная организация местного самоуправления;
- органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления;
- формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления.

I. Территориальная организация местного самоуправления. – Статья 131 Конституции Российской Федерации определяет, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в **городских, сельских поселениях** и на других территориях с учетом исторических и иных традиций. Конкретизируется соответствующее конституционное положение, Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет, что **местное самоуправление устанавливается на всей территории Российской Федерации:**

в городских поселениях, в состав территории которых могут входить **один город** или **один поселок**, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения **территории**, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями;

в сельских поселениях, в состав территории которых могут входить, как правило, **один сельский населенный пункт или поселок** с численностью населения более 1000 человек, для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек **и (или) несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов** (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов) с численностью населения менее 1000 человек каждый (исключение из общего правила предусмотрены частями 7, 8 и 9 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). **Административным центром сельского поселения** является населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся инфраструктуры **и в котором** в соответствии с Федеральным законом **находится представительный орган муниципального образования**;

в муниципальных районах, на территории которых находится **несколько поселений (!) или поселений и межселенных территорий**, то есть территорий, находящихся вне границ поселений, **объединенных общей территорией**. **Административным центром** муниципального района **может считаться** город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенных в границах муниципального района;

в городских округах, которые представляют собой **городское поселение**, не входящее в состав муниципального района;

и на внутригородских территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, **в которых решение вопросов местного значения, вопросов межселенческого характера, а в муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях** городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга **также и вопросов государственного значения**, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Фе-

дерации, **осуществляется населением непосредственно и (или) через посредство выборных или иных органов местного самоуправления.**

Следовательно, основной территориальной организационно-правовой формой местного самоуправления в Российской Федерации является **муниципальное образование**, которым, в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **является** – городское, сельское поселение, городской округ, муниципальный район, внутригородская территория города федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

При этом, обязательными структурными элементами каждого муниципального образования должно быть наличие у него, **во-первых**, административного центра и, **во-вторых**, представительного органа муниципального образования, который располагается в административном центре муниципального образования.

Наделение муниципального образования **статусом** городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения **осуществляется законами субъектов** Российской Федерации. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются также законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11-13 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Что характерно для территориальной организации местного самоуправления в Самарской области?

Мы уже отмечали, что территория Самарской области делится на города и районы. Соответственно административно-территориальному устройству Самарской области образуются на ее территории муниципальные образования: городские округа (их 10 по количеству городов областного значения) и муниципальные районы (их 27 по количеству сельских районов). Границы муниципальных образований утверждаются в виде картографического описания территории каждого отдельного муниципального образования Законом Самарской области.

Городским округом в Самарской области является каждый город областного значения, но с входящими в состав его территориальной органи-

зации граничащие с ним другие населенные пункты. Так, в городской округ Самара включены – город Самара, а также поселок Козелки и село Ясная Поляна. Свои особенности имеют и строение других городских округов Самарской области: городской округ Тольятти, городской округ Похвистневский и др.

В пределах **муниципальных районов** Самарской области образованы **304 поселения**, в том числе 12 городских поселений и 292 сельских поселений. При этом, в каждом муниципальном районе количество поселений и их виды различны. Так, в муниципальном районе Алексеевский всего пять сельских поселений, а в муниципальном районе Ставропольский – 24 поселения, в том числе 6 городских поселений и 18 сельских поселений. В каждом городском или сельском поселении имеется свой административный центр в виде поселка городского типа или крупного сельского населенного пункта, на территории которого находится представительный (выборный) орган муниципального образования (центр муниципального района Ставропольский расположен на территории Центрального района города Тольятти).

Поселение (собирательный термин) – представляет собой **низовое звено** муниципального образования. **Городским поселением** (самостоятельным муниципальным образованием) в Самарской области могут быть **один** поселок городского типа (поселок Суходол), либо поселок городского типа с прилегающими к нему населенными пунктами (поселок Серноводск и прилегающие к нему два других населенных пункта). **Аналогично формируется сельское поселение**: в состав сельского поселения может быть включено **одно село** (муниципальное образование) или одно село с прилегающими к нему несколькими сельскими населенными пунктами, которых может быть и 2, и 5 и более (сел, деревень, поселков, степных хуторов, кордонов и других населенных пунктов).

II. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления. – В соответствии со статьей 131 Конституции Российской Федерации, **структура** органов местного самоуправления **определяется населением самостоятельно**. В то же время в главе 6 «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что **структуру органов** местного самоуправления **составляют**:

представительный орган муниципального образования;
глава муниципального образования;
местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) муниципального образования;
контрольный орган муниципального образования;
иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Важным условием получения статуса органа и выборного должностного лица является **обладание собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.**

Муниципальные образования используют возможность учреждения собственных органов местного самоуправления. Так, в Уставе городского округа Самара помимо предусмотренных Федеральным законом, учреждаются в качестве иных самостоятельных органов Департамент управления имуществом городского округа Самара и Департамент строительства и архитектуры городского округа Самара (статья 22 Устава).

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

В соответствии с федеральным законом население наделяется самостоятельными полномочиями по определению в уставе муниципального образования порядка формирования, полномочий, срока полномочий, подотчетности, подконтрольности органов местного самоуправления, а также иных вопросов организации и деятельности указанных органов.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом соответствующего образования, однако не входит в структуру органов местного самоуправления, поскольку в соответствии с федеральным избирательным законодательством избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные (районные городские и

другие) комиссии, участковые комиссии являются частью общей системы государственных избирательных органов ¹.

Представительный орган муниципального образования является не только обязательным, но и наделяется исключительной компетенцией. Так, в соответствии с **частью 10 статьи 35 Федерального закона** от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 7 мая 2009 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»», **в исключительной компетенции представительного органа** муниципального образования, в частности, **находятся**:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- принятие решения **об удалении** главы муниципального образования в отставку.

Иные полномочия представительных органов муниципального образования определяются федеральными законами. Так, в частности, уже названным Федеральным законом от 7 мая 2009 года закреплено положение о том, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о результатах решения вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

¹ Ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

В тоже время, согласно статье 23 Устава городского округа Самара, в компетенцию Думы городского округа Самара также включены:

- утверждение по представлению Главы городского округа Самара структуры Администрации городского округа Самара;
- принятие по представлению Главы городского округа Самара решения об учреждении органов Администрации городского округа Самара, являющихся юридическими лицами, и утверждение положений о них;
- принятие решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ;
- принятие решений о создании автономных некоммерческих организаций и фондов;
- иные полномочия, установленные в Уставе, а также иные вопросы, отнесенные к компетенции представительных органов местного самоуправления федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними Уставом (Основным Законом) Самарской области и законами Самарской области. Но не все полномочия в данном случае являются исключительными.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наделение главы муниципального образования полномочиями может осуществляться различными способами, которые определены Федеральным законом «Об общих принципах...». Конкретный способ устанавливается уставом муниципального образования.

Федеральным законом предусмотрено **два варианта избрания главы муниципального образования:**

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава.

В зависимости от порядка избрания глава муниципального образования обладает различным статусом:

- а) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

б) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя.

Независимо от способа избрания глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

В случае формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, депутатов представительных органов указанных поселений исполняет полномочия его председателя.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения и полномочия по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Руководит местной администрацией глава местной администрации на принципах единоначалия.

Должность главы местной администрации может замещать глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, подотчетен и подконтролен представительному органу муниципального образования.

Местная администрация имеет собственную структуру, в которую могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Например, в городах с внутренним административным делением в районах могут создаваться районные администрации, имеющие статус территориального органа местной администрации.

Характер функций **контрольного органа муниципального образования** (контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии и других) определяется ее назначением – она создается в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также

в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В Самарской области созданы контрольные органы в ряде муниципальных образований с различным организационно-правовым статусом – в качестве **структурных подразделений представительных органов, самостоятельных органов местного самоуправления.**

Индивидуальное должностное лицо – **аудитор** рекомендуется для учреждения в муниципальном образовании сельского поселения с небольшой численностью населения (не более одной тысячи человек). При выборе формы финансового контроля посредством деятельности аудитора следует учитывать объем бюджетных средств и муниципального имущества, подлежащих финансовому контролю.

Федеральным законом от 30 декабря 2008 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в часть 9 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми: «Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа **обладают правом юридического лица.** Представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения **может обладать** правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования».

Органы и должностные лица местного самоуправления в целях реализации закрепленных за ними полномочий наделяются правом принимать (издавать) собственные правовые акты – как нормативные, так и ненормативные.

В систему муниципальных правовых актов входят устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования (решения); правовые акты главы муниципального образования (постановления и распоряжения), постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

В иерархии муниципальных правовых актов **главенствующее положение занимает устав муниципального образования.** Высшей юридиче-

ской силой обладают также решения, принятые на местном референдуме (сходе) граждан.

Председатель представительного органа муниципального образования **издает постановления и распоряжения** по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Многие должностные лица местного самоуправления издают **распоряжения и приказы** по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Как уже отмечалось, решение вопросов местного значения, а также реализация прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, **требуют соответствующей материальной, финансовой базы**. С этой целью федеральный закон закрепил **экономическую основу местного самоуправления, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований**.

Перечень объектов собственности дифференцируется применительно к различным видам муниципальных образований – поселений, муниципальных районов, городских округов.

Законодательством предусматривается специальный механизм формирования бюджета муниципального образования, устанавливаются источники собственных доходов местных бюджетов, в числе которых местные налоги (налог на землю, налог на недвижимое имущество физических лиц), отчисления от федеральных и региональных налогов по специальным нормативам, средства самообложения.

III. В подсистему непосредственных форм волеизъявления граждан включаются **две подгруппы**, различающиеся характером принимаемых в рамках этих форм решений – **обязательных либо рекомендательных (императивных либо диспозитивных)**.

С учетом указанного критерия формы непосредственного волеизъявления в соответствии с наименованием главы 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подразделяются на две группы:

1) формы **непосредственного осуществления** населением местного самоуправления;

2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

К первой группе форм прямого волеизъявления (решения носят императивный характер) относятся местный **референдум**, муниципальные **выборы**; **голосование по отзыву** депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, **голосование по вопросам** изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; **собрания** в рамках территориального общественного самоуправления, **сходы**, другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Вторая группа форм прямого волеизъявления (решения носят диспозитивный характер) включает в себя правотворческую инициативу граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание, конференцию (собрание делегатов), опрос, обращения граждан в органы местного самоуправления, другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

По сравнению с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. одноименный закон 2003 г. расширил перечень прямых форм волеизъявления граждан в сфере функционирования местного самоуправления. **Дополнительно в этот перечень включены** голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, публичные слушания, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. закреплено положение о том, что население муниципального образования вправе **отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления (в частности, членов собраний представителей в муниципальных районах), выборных должностных лиц местного самоуправления** в соответствии с названным Федеральным законом (статья 71). В данном случае **отзыв вы-**

борного лица является формой его ответственности (в научной литературе ее именуют конституционной ответственностью).

Как указано в статье 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основаниями для отзыва выборного лица могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Выборное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не менее 100 (сто) человек, для решения вопросов местного значения **проводится сход граждан**. Сход граждан проводится при участии в нем более половины жителей населенного пункта, обладающих избирательным правом. В этом случае сход граждан **осуществляет** полномочия представительного органа муниципального образования. Решения схода граждан считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников схода граждан. Решение схода граждан подлежит обязательному исполнению на территории населенного пункта. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение решения, принятого на сходе граждан.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года в значительной степени расширил правовую регламентацию **территориального общественного самоуправления**, которое определяется как «**самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения**» (статья 27). Федеральным законом определены **условия территориальной организации** (подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан), **организационно-правовые формы** (собрания и конференции граждан) и **поря-**

док их реализации (функционирования), **порядок учреждения** и другие вопросы функционирования территориального общественного самоуправления. Каждое территориальное общественное самоуправление действует на основе собственного устава. Высшим органом территориального самоуправления является собрание, которое обладает исключительными полномочиями решения, которого носят обязательный характер.

Органы территориального общественного самоуправления **могут осуществлять** хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. Эти органы наделены федеральным законом правом вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. изменил характер принимаемых решений, порядок созыва **собраний** граждан – теперь решения собраний не носят императивного характера, как это было предусмотрено Законом 1995 г. **Собрания** предназначены для **обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления**, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования. Существенным условием действительности (но не обязательности) решений собрания является соблюдение особого порядка его назначения, исключительным правом в этом процессе обладает представительный орган либо глава муниципального образования. Исключение составляют собрания в рамках терри-

ториального общественного самоуправления, где они проводятся в порядке, определяемом уставом территориального общественного самоуправления.

Вместе с тем обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Перечень прямых форм волеизъявления граждан в сфере местного самоуправления является открытым. Наряду с предусмотренными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Одной из гарантий развития и повышения эффективности форм прямого волеизъявления граждан в местном самоуправлении **является обязанность** государственных, самоуправленческих органов и их должностных лиц **содействовать населению** в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое местное самоуправления, какова его законодательная основа?
2. Каковы принципы территориальной организации местного самоуправления?
3. Какими признаками обладает муниципальное образование и в чем его особенности?
4. Какова система органов местного самоуправления, каков статус должностных лиц местного самоуправления?
5. Что понимается под предметами ведения местного самоуправления? Как соотносятся вопросы местного значения и вопросы государственного значения, в решении которых принимают участие органы местного самоуправления?

6. Определите собственные полномочия органов местного самоуправления.

Учебное издание

**Игорь Трофимович Беспалый
Виктор Владимирович Полянский**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Издание третье, переработанное

Компьютерная верстка, макет В.И. Никонов

Подписано в печать

Гарнитура Times New Roman. Формат 60х84/16. Бумага офсетная. Печать оперативная.

Усл.-печ. л. 33,75. Уч.-изд. л. 27,54. Тираж экз. Заказ №

Издательство «Самарский университет», 443011, Самара, ул. Академика Павлова, 1