МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СИБИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

А.В. Безруков

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Курс лекций

Красноярск
СибЮИ МВД России
2009

ББК 67.400
УДК 352

Рецензенты: С.А.Авакьян – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им М.В.Ломоносова;
А.Н.Кокотов – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Уральской государственной юридической академии;
А.А.Кондрашев – кандидат юридических наук, Советник председателя Законодательного Собрания Красноярского края;
Н.Ю.Тетерятников – кандидат юридических наук, заместитель начальника учебного отдела Сибирского юридического института МВД России

Безруков, А.В.
Конституционное право России : курс лекций / А.В. Безруков. – 2-е изд., перераб и доп. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2009. – 336 с.

В курсе лекций в сжатом и систематизированном виде рассмотрены основные темы предмета «Конституционное право России».

©Сибирский юридический институт МВД России, 2009
© А.В. Безруков, 2009

Оглавление

Основная литература ко всему курсу 4
Лекция 1. Конституционное право России – ведущая отрасль в системе российского права 5
Лекция 2. Конституционное развитие и Конституция Российской Федерации.....21
Лекция 3. Основы конституционного строя и формы демократии в России.....38
Лекция 4. Негосударственные объединения в России 61
Лекция 5. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации.....81
Лекция 6. Гражданство в России. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев.....101
Лекция 7. Федеративное устройство России.....123
Лекция 8. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и ее субъектов.....144
Лекция 9. Конституционные основы органов государственной власти в России. Органы с особым статусом 165
Лекция 10. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации.....184
Лекция 11. Институт Президента Российской Федерации 206
Лекция 12. Федеральное Собрание Российской Федерации 235
Лекция 13. Законодательный процесс в Российской Федерации 255
Лекция 14. Правительство Российской Федерации 269
Лекция 15. Судебная система и Конституционное правосудие в России 281
Лекция 16. Органы государственной власти субъектов российской Федерации.....295
Лекция 17. Конституционно-правовая характеристика местного самоуправления в Российской Федерации.....322

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА КО ВСЕМУ КУРСУ

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России : учебный курс / С.А.Авакьян. – М., 2009.

2. Авакьян, С.А. Конституционное право России : практикум / С.А. Авакьян. – М., 2007.

3. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М.В. Баглай. – М., 2008.

4. Богданова, Н.А. Конституционное право. Общая часть / Н.А.Богданова. – М., 2004.

5. Габричидзе, Б.Н. Конституционное право : учебник / Б.Н.Габричидзе, А.Н.Ким-Кимэн, А.Г.Чернявский. – М., 2003.

6. Добрынин, Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации : учебное пособие / Н.М.Добрынин. – Новосибирск, 2007.

7. Енгибарян, Р.В. Конституционное право / Р.В.Енгибарян, Э.В.Тадевосян. – М., 2000.

8. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И. Кукушкин. – М., 2009.

9. Конституционное право России : учебник / отв. ред. Г.Н.Комкова. – М., 2007.

10. Конституционный судебный процесс : учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. – М., 2004.

11. Козлова, Е.В. Конституционное право России : учебник / Е.В.Козлова, О.Е.Кутафин. – М., 2008.

12. Конституционное право России : энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000.

13. Кокотов, А.Н. Конституционное право России : курс лекций / А.Н. Кокотов. – М., 2009.

14. Конюхова, И.А. Конституционное право РФ : вводный курс лекций / И.А. Конюхова. – М., 2003.

15. Несмеянова, С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями / С.Э. Несмеянова. – М., 2007.

ЛЕКЦИЯ 1
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Учебные вопросы

1. Понятие и предмет конституционного права как науки, отрасли права и учебной дисциплины.

2. Конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые институты.

3. Конституционно-правовые отношения – понятие, структура и виды.

4. Конституционная ответственность – понятие и особенности.

1. Понятие и предмет конституционного права как науки, отрасли права и учебной дисциплины

Традиционно термин «конституционное право» в правоведении рассматривается в трех аспектах: как отрасль права конкретного государства, как наука и как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования.

В юридической науке был длительный спор о соотношении понятий «конституционное право» и «государственное право», которые зачастую считаются синонимами. Действительно, подходя формально, нетрудно обнаружить, что круг регулируемых соответствующих отраслей права общественных отношений, где

употребляется тот или другой из указанных терминов, примерно одинаков.

В дореволюционный и советский периоды становления России использовался термин «государственное право», в начале 1990-х утвердилось новое наименование отрасли – «конституционное право».

Выбор термина зависит от ряда факторов: во-первых, подхода к предмету и объекту правового регулирования отрасли; во-вторых, значимости характеристики сторон государственного и конституционного строя; в-третьих, определения приоритета во взаимосвязях государство-право-личность; в-четвертых, исторических и правовых традиций государства. Так, англосаксонская или романская правовые системы традиционно пользуются термином «конституционное право», в то время как для германской правовой системы характерно использование термина «государственное право».

Конституционное право России является важной составной частью национального права, представляет совокупность правовых норм, установленных и охраняемых государством.

Конституционное право определяет структуру, принципы организации, порядок деятельности, общую компетенцию органов государственной власти, отношения с ней человека и гражданина.

Предметом конституционного права России также являются наиболее значимые общественные отношения в политической, экономической, социальной, духовной сферах жизнедеятельности общества, регулируемые нормами конституционного права. М.В.Баглай сводит эти отношения в два блока: по поводу устройства государства и организации государственной власти (властеотношения) и по поводу охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством).[1]

Регулирование устройства государства и организации государственной власти осуществляется путем установления основополагающих положений, принципов, определяющих каче-

[1] Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В.Баглай. – М., 2006. – С. 5.

ственную характеристику государства. К ним относятся народовластие, государственный суверенитет, разделение властей, форма правления, форма государственно-территориального устройства, а также определение субъектов государственной власти и способов ее реализации. Этим объясняется основополагающий характер данной отрасли права.

Особенность предмета конституционного права состоит в том, что конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни, охватываемых данной отраслью, неодинаково.

В одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения (например, правовой статус личности), в других – предметом конституционного права охватывается весь комплекс общественных отношений. Это, прежде всего, отношения, которые связаны с устройством государства, организацией государственной власти, всей политической системы общества и служат основой формирования всех других общественных отношений.

Таким образом, *предметом конституционного права являются те отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из областей жизни.* Это отношения, систематизирующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства.

Однако есть и такие сферы общественных отношений, где конституционное право работает постоянно и непосредственно, восполняя проблемы отраслевого законодательства или разрешая противоречия отраслевых норм конституционным.

Применительно к отрасли права конституционное право можно определить *как ведущую, центральную отрасль национального права, представляющую собой систему правовых норм, регулирующих важнейшие общественные отношения, ме-*

ханизм осуществления народовластия, характеризующуюся особым юридическим режимом и предметом регулирования.[1]

Как и любая отрасль права, конституционное право воздействует на общественные отношения присущими ему правовыми методами, под которыми понимается совокупность приемов, средств, форм правового воздействия на общественные отношения и их участников. Традиционно в конституционном праве существуют такие методы воздействия на общественные отношения, как установление прав, возложение обязанностей и ответственности, дозволение и запрет.

Основными методами являются *метод регулирующего воздействия, предписывающий участникам общественных отношений вести себя определенным образом, и охранительный метод,* особенностями которого являются его учредительный, императивный, универсальный характер.

Место конституционного права в системе российского права. Система права каждого государства состоит из множества отраслей, среди которых конституционное право занимает ведущее место. Оно обусловлено значимостью общественных отношений, регулируемых этой отраслью права, а также тем, что конституционное право находится в центре взаимодействия всех отраслей национального права. В конституционном праве провозглашаются такие положения, которые служат исходными принципами, основами других отраслей права.

Конституционное право приобретает ведущий характер в системе права, так как именно с него начинается формирование (не обязательно исторически, но логически последовательно) всей системы национального права, всех отраслей, и в этом заключается его системообразующая роль.

Система конституционного права динамична, постоянно развивается, отражая уровень правового воздействия на общественные отношения, объективно обусловленный потребностями социальной реальности.

---

[1] Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин. – М., 2007. – С. 13-18.

Конституционное право как наука. Наука конституционного права есть совокупность теорий, идей, взглядов, точек зрения относительно отрасли конституционного права, конституционно-правовых норм и отношений, истории их возникновения и практики их реализации.

Роль любой науки о праве и ее место в системе юридических наук определяется предметом исследования, т.е. кругом изучаемых проблем. Предмет науки составляет то, на что направлено исследование в процессе изучения действительности.[1]

Условно предмет науки можно свести к нормам конституционного права, составляющим его отрасль, и к регулируемым этими нормами общественным отношениям. Однако на самом деле предмет науки гораздо обширнее.

Наука конституционного права России изучает корреспондирующую ей отрасль права, обращается к теоретическим проблемам, сущности соответствующих явлений, формирует понятия и дает им трактовку, изучает процессы конституционного развития, становления и функционирования конституционно-правовых норм и институтов, делает прогнозы относительно будущего конституционного права и конституционно-правовых институтов и норм.

Система науки конституционного права – это взаимосвязанное упорядоченное знание о предмете и объектах изучения данной науки, структурированное в соответствии с ее познавательными и практическими задачами. Предмет науки конституционного права, общий понятийный аппарат придают ее системе качество единства и целостности.

Критериями систематизации науки конституционного права являются уровень обобщения материала и характер нормативной ориентации знания; предметно-тематический подход; статусные характеристики субъектов конституционно-правовых отношений.[2]

---

[1] Богданова, Н.А. Система науки конституционного права / Н.А.Богданова. – М., 2001. – С. 7-8.

[2] Богданова, Н.А. Конституционное право. Общая часть / Н.А.Богданова. – М., 2004. – С. 33-34.

Источники науки можно сгруппировать следующим образом: нормативные акты (законы, постановления), судебные источники (постановления Конституционного Суда РФ), теоретические источники (труды отечественных и зарубежных ученых), результаты социологических исследований, практика деятельности государственных органов, на которую опирается наука, апробирующая в своей деятельности результаты, полученные наукой.

Методология есть учение об основных способах познания объективной действительности. Для конституционной науки характерно использование как общих, так и частных методов. Первые имеют универсальный характер и изучаются в курсе теории государства и права. Среди вторых можно выделить формально-логический, формально-юридический, системно-структурный, системно-функциональный, сравнительно-правовой и иные методы и подходы в науке конституционного права.

В России конституционно-правовая (государственно-правовая) наука зародилась в XIX веке. Наиболее заметный вклад в науку был внесен в конце XIX – начале XX вв. А.Д.Градовским, Н.М.Коркуновым, Ф.Ф.Кокошкиным, С.А.Котляревским и др. На рубеже веков вектор исследований сместился от исследования государства к изучению институтов народного представительства.

В советское время наука стала идеологизированной и не в полной мере выполняла свое предназначение, однако это не свидетельствует о том, что наука конституционного права не развивалась. Ряд теоретических проблем (государственное устройство, суверенитет, народное представительство) весьма продуктивно разрабатывались учеными советского периода (Г.В.Барабашев, Д.Л.Златопольский, А.И.Лепешкин и др.).

Современная наука конституционного права находится в постоянном развитии. В настоящее время перед ней стоят множество задач, в том числе разработка соотношения личности и государства, прав человека, их обеспечения и защиты как внутри страны, так и на международной арене, проблемы федерализма и суверенитета и другие, в конечном счете, связанные с совершенствованием действующей Конституции. Поэтому на

современном этапе правомерно говорить о коренном обновлении науки конституционного права, выражающемся в создании качественно нового конституционного права России, принципиально отличающегося от «советского государственного права» и как отрасли права, и как науки о нем.

Конституционно право России как учебная дисциплина. Правоведение традиционно считается одной из фундаментальных областей гуманитарного образования. Конституционное право является ведущей отраслью в системе российского права, что обуславливает его значение в подготовке современного юриста. На основе синтеза конституционного права как отрасли права и как науки появился учебный курс, в рамках которого обучающиеся изучают теорию и историю конституционного права, действующую Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты, а также современное состояние конституционно-правовых институтов, актов и норм. Конституционное право как учебная дисциплина имеет значительно более узкое содержание, чем одноименная наука.

Таким образом, как учебная дисциплина конституционное право есть система знаний из области науки и отрасли конституционного права, которые посредством различных методических приемов доводятся до обучаемых в необходимых пределах для специалистов юридического профиля.

Овладение данной учебной дисциплиной необходимо и востребовано для юристов, расширяет их профессиональный кругозор. Без овладения конституционным материалом невозможно реально участвовать в правозащитной и правоохранительной деятельности, парламентских и избирательных процессах, других демократических процедурах.

Структура учебного курса во многом совпадает с системой отрасли и науки, закрепляется в содержании соответствующей учебной программы. Изучение всех разделов учебной дисциплины необходимо и по-своему значимо. Иными словами, учебная дисциплина «Конституционное право России» России призвана обеспечить будущих юристов фундаментальными знаниями, которые составят основу их деятельности в любой сфере.

2. Конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые институты

Характеристика отрасли права немыслима без уяснения особенностей составляющих ее норм. Реализация Конституции РФ во многом обусловлена характером и особенностями юридической природы конституционно-правовых норм.

Конституционно-правовые нормы – это установленные государством общеобязательные правила поведения, которые регулируют отношения и связи в предмете конституционного права. Конституционно-правовые нормы формируют общеобязательные правила поведения, рассчитанные на определенные условия и многократное действие.

Нормы конституционного права имеют общие признаки, присущие всем правовым нормам, безотносительно к их отраслевой принадлежности, и особенные, выделяющие их в самостоятельную часть системы права.

Особенность норм конституционного права обуславливается их отраслевой принадлежностью, определяется предметом самой отрасли права.

Отличительными чертами конституционно-правовых норм являются:

1) комплексный характер, что, однако, не подменяет других отраслевых норм (например, деятельность Правительства РФ регулируется и нормами административного права);

2) особое содержание, определяемое спецификой предмета регулирования;

3) системность и согласованный характер конституционно-правовых норм, что выражается в установлении, уяснении, толковании и применении конституционно-правовых норм;

4) основополагающий источник – Конституция, обладающая высшей юридической силой во всей системе права;

5) наличие большого количества норм общерегулятивного характера (нормы-принципы, нормы-дефиниции);

6) особая юридическая природа и учредительный характер предписаний (обладают высшей юридической силой, определя-

ют основы построения всей правовой системы и системы органов государства);

7) особый механизм реализации, который для многих конституционно-правовых норм связан не с возникновением конкретных правоотношений, а с особого вида отношениями общего характера или правовым состоянием (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе РФ).

Классификация конституционно-правовых норм позволяет подвергнуть их всестороннему анализу, выявить присущие им особенности.

Классификация возможна по следующим основаниям:

по содержанию, то есть по кругу регулируемых общественных отношений. Одни нормы связаны с основами конституционного строя, другие – с основами правового статуса человека и гражданина, третьи – с федеративным устройством и т.д.;

по юридической силе. Это основание находится в прямой зависимости от того, в каком нормативном правовом акте закреплена та или иная норма, от места нормативного акта данного вида в общей системе правовых актов, а также от разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами;

по степени определенности содержащихся в нормах предписаний:

– императивные, предписывающие конкретный вариант поведения и не оставляющие право выбора участнику конституционных отношений (ч. 1 ст. 107 Конституции РФ);

– диспозитивные, оставляющие альтернативу при принятии решения субъектом (ч. 1 ст. 109, ч. 4 ст. 117 Конституции РФ);

по назначению в механизме правового регулирования:

– материальные, закрепляющие основу правоотношений (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ);

– процессуальные, связанные с процедурой реализации нормы (ч. 2 ст. 105 Конституции РФ);

по территории: нормы, действующие на территории всей Федерации, на территории ее субъектов, в пределах территорий муниципальных образований;

по характеру предписания, содержащегося в норме: управомочивающие, обязывающие, запрещающие.

Конституционно-правовые нормы работают не только в одной отрасли права, они охватывают всю систему национального права и непосредственно действуют в других отраслях права в двух случаях: если нормы отдельной отрасли пробельны (например, принцип презумпции невиновности не был закреплен в УПК РСФСР, но действовал непосредственно на основе конституционных положений (ст. 49 Конституции РФ); если норма конкретной отрасли права противоречит конституционно-правовой норме (нормам).

Определенный правовой результат достигается действием не одной правовой нормы, а достаточно широкой совокупности конституционно-правовых норм. Такие совокупности родственных правовых норм именуют конституционно-правовыми институтами.

Конституционно-правовой институт есть совокупность согласованных норм конституционного права, регулирующих наиболее схожие, однородные отношения в пределах данной отрасли права. Главный критерий объединения норм в правовой институт – согласованность и однородность регулируемых ими отношений, что влечет за собой и правовое единство соответствующих норм, объединенных в институт, общую для них правовую специфику.

Таким образом, конституционно-правовые нормы занимают центральное место в конституционном праве, служат основной формой регулирования конституционно-правовых отношений.

Совокупность конституционных институтов образует систему конституционного права. *Система конституционного права – это объединенная организационным и функциональным единством совокупность его институтов, образующих отрасль конституционного права.*

В системе конституционного права России принято выделять следующие институты, которые составляют основы элементов отрасли и объединяют нормы, закрепляющие: учение о конституции; основы конституционного строя; основы правового статуса личности; избирательную систему; федеративное устройство государства; систему государственной власти и систему местного самоуправления. Также выделяются подотрасли

конституционного права, например таковыми некоторые ученые признают парламентское право, избирательное право. Не так давно от конституционного права «отпочковалось» муниципальное право, выделившись в самостоятельную отрасль российского права.

3. Конституционно-правовые отношения: понятие, структура и виды

Помимо конституционно-правовых норм и институтов конституционное право включает в себя практику их применения, которая выражается в их правовых отношениях. Правоотношения служат главным средством, при помощи которого требования конституционных норм претворяются в жизнь.

Конституционно-правовые отношения – это урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, участники которых обладают отдельными правами и несут определенные обязанности. Иными словами, конституционно-правовые отношения есть общественная связь на основе конституционно-правовых норм, участники которой наделяются юридическими правами и несут обязанности.

Традиционно структура правоотношений образуется из объекта, субъекта и содержания.

Объектами конституционно-правовых отношений выступают явления, материальная и духовная реальность, по поводу которой складываются и строятся отношения, регулируемые конституционными правом. Участники этих отношений имеют интерес, связанный с конкретными объектами, и реализуют свои притязания, полномочия, обязанности, соблюдают или нарушают запреты. К объектам конституционно-правовых отношений относятся: государственная территория, материальные ценности, поведение людей, действие органов государства и должностных лиц, личные неимущественные права (честь, достоинство).

Субъекты конституционно-правовых отношений – это реальные участники конституционных отношений, обладающие определенными правами, полномочиями, обремененные обязан-

ностями и запретами. Их следует отличать от субъектов конституционного права, которые являются лишь потенциальными участниками рассматриваемых отношений. И только те субъекты права, кто реально вступает и участвует в конституционных отношениях, являются субъектами таковых. К их числу относят: государство и другие социальные образования (субъекты Федерации); социальные общности (народ, нации, народности); административно-территориальные единицы (городские и сельские поселения); органы государственной власти и должностные лица (глава государства, депутаты); органы местного самоуправления; общественные формирования; социальные индивиды (граждане РФ, иностранцы и лица без гражданства).

Специфика субъектов конституционно-правовых отношений заключается в следующем: обязательным участником конкретного правоотношения является государство или его орган, должностное лицо.

Что касается содержания конституционно-правовых отношений, то им выступают взаимные права и обязанности субъектов правоотношений.

Конституционно-правовые отношения имеют *специфику:*

1) отсутствует классическое единство прав и обязанностей сторон;

2) возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права;

3) имеют особый субъектный состав: некоторые субъекты этих отношений не могут быть участниками других видов правоотношений;

4) характеризуются большим разнообразием, что создает многослойные юридические связи между субъектами, устанавливаемые зачастую через цепь взаимосвязанных правоотношений.

Виды конституционно-правовых отношений:

1) конкретные конституционно-правовые отношения – возникают в результате реализации норм-правил поведения. В них четко определены субъекты, их взаимные права и обязанности;

2) правоотношения общего характера – возникают при реализации таких норм, как нормы-принципы, нормы-задачи, нормы-декларации, нормы-цели;

3) правоотношения-состояния (например, в гражданстве, субъектов РФ в составе Российской Федерации);

4) постоянные (депутатский мандат) и временные (осуществление избирательного права);

5) материальные и процессуальные.

Таким образом, значение конституционно-правовых отношений, воплощающих нормы конституционного права в жизнь, трудно принизить. Именно с помощью конституционно-правовых отношений конституционно-правовые нормы претворяются в жизнь, и конституционное право не остается «мертвой» отраслью права, а эффективно регулирует множество важных общественных отношений.

4. Конституционная ответственность: понятие и особенности

Конституционно-правовая ответственность – это *особый вид юридической ответственности, ответственность за наиболее существенные нарушения норм конституционного права.* Поэтому понимание конституционно-правовой ответственности, несмотря на известную специфику, опирается на общетеоретическое понимание юридической ответственности.[1]

В то же время такое понимание конституционной ответственности не подчеркивает ее специфики, поскольку и при уголовно-правовой, и при гражданско-правовой ответственности могут нарушаться нормы Конституции, причем существенно.

Конституционно-правовая ответственность есть самостоятельный вид юридической ответственности, выражающийся как в наступлении неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права (негативная ответственность), так и в правовом состоянии лица, обусловленном его должным участием в публично-правовых отношениях и надлежащим выполнением своих обязанностей (позитивная ответственность).

---

[1] Подр.: Кондрашев, А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации / А.А.Кондрашев // Журнал российского права. – 2000. – №2.

К особенностям конституционной ответственности можно отнести: комплексный характер, имеющий специфический состав правонарушения и направляющий отраслевое законодательство на разработку отсутствующих отраслевых механизмов ответственности; ярко выраженный политический характер; близость составов конституционных правонарушений с составами других отраслевых видов (например, ч. 3 ст. 4 Конституции РФ и ст. 278 УК РФ); источниками конституционной ответственности должны быть только законы; особые процедура ответственности и санкции.[1]

Конституционно-правовые санкции не затрагивают личную, физическую свободу индивидов, что характерно для многих уголовно-правовых санкций, административного ареста. Они не ущемляют имущественный статус индивидов, организаций, что характерно для гражданско-правовых, финансово-правовых санкций, ряда административных взысканий (штрафы, конфискация предметов). Они реализуются вне отношений прямого подчинения по службе, что характерно для дисциплинарной ответственности. Применительно к конституционным правам, свободам конституционно-правовые санкции могут ограничить лишь политические (публичные) права, свободы.

Что касается мер конституционно-правовой ответственности, то в литературе выделяют множество таких мер, от признания неконституционным правового акта Конституционным Судом, отставки Правительства, роспуска Государственной Думы, отрешения от должности Президента, отзыва и до отмены регистрации кандидата или признания выборов недействительными.[2] И такие меры применяются к самому широкому кругу лиц, от граждан (отмена регистрации) и до главы государства (отрешение от должности). Причем возможна реализация мер конституционной ответственности и без правонарушения и вины (роспуск Государственной Думы, отставка Правительства РФ). По-

[1] Подр.: Морозова, Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих / Л.А.Морозова // Государство и право. – 2000. – №3. – С. 26-28.

[2] Подр.: Колюшин, Е.И. Конституционное (государственное) право России / Е.И.Колюшин. – С. 23-28.

чему эти меры следует рассматривать как меры ответственности? Потому что применяются они независимо от воли лиц, на которых направлены, ущемляя, изымая их специальные конституционно-правовые статусы. Однако эти меры отличаются от обычных санкций. Во-первых, они не преследуют целей кары, наказания. Во-вторых, они сопровождаются применением компенсационных мер (сохранение прежней работы или предоставление равноценной работы, дополнительные выплаты, сохранение льгот и т.п.).[1]

Таким образом, главное – законодательно закрепить конституционно-правовую ответственность, регламентировав меры такой ответственности, основания и порядок ее применения.

Контрольные вопросы

1. Конституционное право России – отрасль публичного или частного права?
2. Каковы функции конституционного права России в национальном праве?
3. По каким критериям принято делить право на отрасли?
4. Определите понятие и содержание предмета отрасли конституционного права России.
5. В чем специфика предмета «Конституционное право России»?
6. Назовите общие и специфические признаки норм конституционного права.
7. Что такое конституционно-правовой институт?
8. Дайте понятие конституционно-правовых отношений. Определите круг субъектов конституционно-правовых отношений.
9. В чем заключаются особенности конституционной ответственности?
10. Какие меры конституционной ответственности Вам известны?

---

[1] См.: Кокотов, А.Н. Конституционное право России : курс лекций / А.Н.Кокотов. – М, 2007. – С. 15-17.

Дополнительная литература к теме

1. Авакьян, С.А. Методы конституционно-правового регулирования и их специфика / С.А.Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №1.

2. Бабошин, О.А. К вопросу о системе отрасли конституционного права РФ / О.А.Бабошин // Журнал российского права. – 2001. –№2.

3. Бутусова Н.В. Российской государство – субъект конституционного права и конституционно-правовых отношений / Н.В.Бутусова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №7.

4. Енгибарян, Р.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права / Р.В.Енгибарян, Э.В.Тадевосян // Государство и право. –2001. – №1.

5. Кравец, И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) / И.А.Кравец. – М.-Новосибирск, 2002.

6. Кожевников, О.А. Право некоммерческих организаций (конституционно-правовое исследование) : монография / О.А.Кожевников. – Екатеринбург, 2008.

7. Кондрашев, А.А. Конституционно-правовая ответственность в РФ : монография / А.А.Кондрашев. – М., 2006.

8. Овсепян, Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права / Ж.И.Овсепян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №15.

9. Пряхина, Т.М. Конституционные конфликты / Т.М.Пряхина // Государство и право. – 2004. – №11.

10. Пряхина, Т.М. Методологические проблемы формирования конституционной доктрины России / Т.М.Пряхина // Сравнительное конституционное право. – 2004. – №4.

11. Сергеев, А.А. Проблемы конституционно-правовой ответственности выборных лиц государственной власти и местного самоуправления / А.А.Сергеев // Правоведение. – 2003. – №3.

12. Чиркин, В.Е. Основы конституционного права : учебное пособие / В.Е. Чиркин. – М., 1996.

ЛЕКЦИЯ 2
КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ И КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Понятие и виды источников конституционного права России.

2. Понятие, сущность и юридические свойства Конституции России.

3. Конституционное развитие России.

4. Правовая охрана Конституции России.

1. Понятие и виды источников конституционного права России

В общей теории права принято различать понятия источника права в *материальном и формальном, юридическом, смыслах*. В материальном смысле под источником права понимаются те факторы, которые определяют само содержание права. К ним принято относить материальные условия жизни общества, свойственные ему экономические отношения. В юридическом смысле под источником права понимаются формы, посредством которых устанавливаются и получают обязательную силу правовые нормы. Такую функцию выполняют правовые акты. В этом смысле и рассматриваются источники конституционного права.

Источниками конституционного права России являются нормативные правовые акты, посредством которых устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы.

Нормативные правовые акты, являющиеся источниками конституционного права, многообразны и делятся на виды.

Закрепление конституционно-правовой нормы в акте того или иного вида не произвольно, а подчинено объективным условиям и зависит от потребности придания норме более или менее высокого уровня юридической значимости, от условий территориального масштаба действия нормы, от установленного порядка разграничения компетенции органов, принимающих конституционно-правовые нормы.

Существуют нормативные правовые акты, *действующие на всей территории Российской Федерации,* и акты, действующие *только на территории конкретного субъекта Федерации или муниципального образования.*

В литературе встречаются множество иных классификаций. Например, авторы уральской юридической школы все источники конституционного права условно делят на пять групп:

1) законодательные (федеральные законы и др.);

2) подзаконные (акты палат парламента, указы Президента);

3) судебно-правовые (постановления Конституционного Суда РФ);

4) договорно-правовые (Федеративный договор);

5) международно-правовые (Всеобщая декларация 1948 г.).[1]

Мы не будем придерживаться строго той или иной классификации, а попытаемся сформулировать собственную, уважая позиции всех авторов и извлекая наиболее удачные воззрения. Упор будет сделан на первую классификацию – акты федерального и регионального уровня.

Среди актов первого вида особое место занимает **Конституция Российской Федерации**. Она является основным источником отрасли конституционного права.

---

[1] Подр.: Проблемы науки конституционного права : монография / отв. ред. А.Н.Кокотов. – Екатеринбург, 1998. – С. 39-51.

Конституция Российской Федерации как основной источник отрасли конституционного права устанавливает нормы, составляющие ядро *всего конституционно-правового регулирования общественных отношений, входящих в ее предмет.*

Конституция – правовой центр, осуществляющий управление системой правового регулирования и интегрирующий национальную правовую систему в совокупности всех его отраслей.

Первым по юридической силе после Конституции РФ можно признать *закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации,* вносимых в порядке, предусмотренном ст. 136 Конституции. Этот правовой акт непосредственно в Конституции не назван, он определен при толковании ст. 136 Конституции РФ Конституционным Судом РФ.

Конституция РФ предусматривает принятие *федеральных конституционных законов* и *федеральных законов.* Они различаются: 1) по юридической силе; 2) по предметам ведения; 3) по порядку принятия; 4) по возможности применения Президентом РФ в отношении них отлагательного вето.

К источникам конституционного права, содержащим нормы общефедерального значения, относятся *федеральные законы,* содержащие конституционно-правовые нормы. Закон должен быть наиболее распространенной формой установления конституционно-правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов.

К источникам рассматриваемой отрасли относятся и содержащие конституционно-правовые нормы акты, принимаемые Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ. Это указы *и другие нормативные правовые акты Президента, постановления палат Федерального Собрания, постановления и распоряжения Правительства РФ.*

Следует выделить и такой специфический вид источников конституционного права, обусловленный федеративным устройством государства, как *договоры.* Можно назвать *Федеративный договор,* охватывающий три договора, подписанных 31 марта 1992 г. федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, о разграни-

чении предметов ведения и полномочий. Он действует в части, не противоречащей Конституции РФ.

К числу источников конституционного права, *действующих только на территории субъектов Российской Федерации,* относятся, прежде всего, *конституции и уставы субъектов Федерации*. Эти акты содержат нормы, в обобщенной форме закрепляющие правовой статус данного субъекта Федерации, основы его устройства, компетенцию, структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Формами установления правовых норм, действующих только на территории конкретного субъекта Федерации, являются *законы, постановления, иные нормативные правовые акты,* принимаемые его органами власти.

Разнообразие источников российского конституционного права заметно отличает их и подчеркивает специфику источников отечественного конституционного права, на что необходимо обратить особое внимание при изучении данной темы.

2. Понятие, сущность и юридические свойства Конституции России

В правоведении под конституцией принято понимать универсальный нормативно-правовой акт, имеющий, как правило, форму основного закона, обладающий высшей юридической силой и регулирующий важнейшие общественные отношения в рамках «треугольника» «личность-общество-государство».

Сущность конституции традиционно раскрывается через рассмотрение ее в качестве политического, юридического и идеологического документа. Если первое выражает основные принципы и правила поведения участников политических отношений, то второе предельно отражает сущность конституции как правового акта, обладающего высшей юридической силой. Идеологический характер выражается в провозглашении в конституции определенных идеологических установок или идеологического приоритета. Такое свойство конституции присутству-

ет даже в тех странах, где конституция закрепляет идеологическое многообразие.

Сосредоточим внимание на правовой природе конституции. Конституция – правовой акт, определяющий основы устройства общества и государства, учреждающий систему органов государственной власти и местного самоуправления, устанавливающий основы правового статуса личности.

Конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства, от всех других правовых актов отличают следующие черты:

1) *особый субъект, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается;*

2) *учредительный, первичный характер конституционных установлений;*

3) *всеохватывающий характер конституционной регламентации,* т.е. тех сфер общественных отношении, воздействие на которые она распространяет;

4) *особые юридические свойства:* верховенство, высшая юридическая сила, особый порядок принятия, внесения поправок, особые формы охраны и др.;

5) стабильность и реальность.[1]

Особые юридические свойства – это те качества, которые отличают конституцию от других правовых актов. Эти юридические свойства последовательно отражены в Конституции Российской Федерации 1993 года.

1. В ней впервые в истории страны получил закрепление принцип *верховенства* Конституции Российской Федерации. В признании верховенства Конституции РФ заложена не свойственная прежним, советским, конституциям *идея подчинения государства конституции, праву.* Иными словами юридическое верховенство Конституции РФ состоит в установлении конституционализма и подчинении государства Конституции РФ, организации общественных отношений сообразно ее положениям и смыслу.

---

[1] Козлова, Е.И. Указ. работа / Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин. – С. 44.

2. В ст. 15 Конституции Российской Федерации закрепляется, что Конституция имеет *высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России.* Это юридическое свойство Конституции РФ имеет иное содержание, чем принцип ее верховенства. Высшая юридическая сила Конституции РФ показывает ее наивысшее место в системе правовых актов и означает, что все остальные законы, иные акты, правоприменительная практика должны соответствовать ей, иначе они будут недействительны.

3. Конституция Российской Федерации является *ядром правовой системы России.* Принципы и положения Конституции РФ играют направляющую роль для всей системы права и системы законодательства России.

4. К юридическим свойствам Конституции Российской Федерации относится ее *особая охрана,* в которой задействована вся система органов государственной власти, осуществляющих эту охрану в различных формах.

Конституционный Суд РФ играет важную роль в охране Конституции РФ. Он рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов как федеральных органов государственной власти, так и субъектов Федерации. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующий Конституции РФ международный договор не подлежит введению в действие и применению.

5. Конституцию Российской Федерации отличает и *особый, усложненный, порядок ее пересмотра и внесения в нее поправок.*

Таким образом, *конституция – это универсальный, как правило, имеющий форму Основного закона юридический документ, определяющий пределы осуществления государственной власти и представляющий собой систему правовых норм, регламентирующих важнейшие общественные отношения (государственный строй, принципы правовой системы государства и основы его взаимоотношений с человеком).*

Конституция РФ может быть изменена четырьмя способами.

1. *Пересмотр положений 1, 2 и 9 глав Конституционным Собранием, что влечет принятие новой Конституции РФ* (ст. 135 Конституции РФ). Порядок образования Конституционного Собрания определяется, как предусмотрено Конституцией РФ, федеральным конституционным законом.

Конституция Российской Федерации в ст. 134 ввела новую норму, устанавливающую перечень *субъектов, которые могут инициировать процесс пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок.* Прежней конституцией данный вопрос не регламентировался.

Предложения о пересмотре положений 1,2 и 9 глав требуют значительной поддержки обеих палат – 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Но пересмотр Конституции РФ ими не допускаются. Для этого созывается специальный орган – Конституционное Собрание, которое либо *подтверждает незыблемость* Конституции, *либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается 2/3 голосов Собрания или выносится на всенародное голосование* (ст. 135 Конституции РФ).

2. Внесение поправок в главы 3-8 в форме Закона РФ о поправках. Такое толкование ст. 136 Конституции РФ о форме правового акта сформулировано Конституционным Судом РФ в постановлении от 31 октября 1995 г. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»* детально урегулировал процедуру рассмотрения поправок палатами Федерального Собрания и их одобрения парламентами субъектов РФ. Процесс рассмотрения закона РФ о поправке в субъектах Федерации *должен завершиться не позднее одного года со дня его принятия.*[1]

---

* Здесь и далее приводятся даты принятия законов. При подготовке к занятиям необходимо пользоваться последними редакциями документов (справочные правовые системы КонсультантПлюс, ГАРАНТ, Кодекс).

[1] Первый опыт принятия поправок к Конституции РФ реализован в 2008 г. См.: Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы; О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ : Законы Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. // Российская газета. – 2008. – 31 декабря.

3. Внесение изменений в ст. 65 Конституции в форме федерального конституционного закона (ФКЗ) при изменении правового статуса субъектов или субъектного состава РФ. На основании ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса субъекта вносятся соответствующие изменения в ст. 65 Конституции РФ (ст.ст. 65, 137 Конституции РФ). ФКЗ об изменении правового статуса субъектов РФ пока не принят, субъектный состав РФ изменяется в двух формах – путем принятия и образования нового субъекта РФ, что закреплено в ФКЗ от 17 декабря 2001 г. о порядке принятия и образования нового субъекта РФ.

4. Изменение ст. 65 Конституции РФ при изменении *наименования* субъекта Федерации, что относится к его собственной компетенции; новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ *указом Президента Российской Федерации* на *основании решения субъекта* Российской Федерации, что определено в постановлении Конституционного Суда по делу о толковании ст. 137 Конституции.[1]

Таким образом, федеральная Конституция является жесткой, что гарантирует ее повышенную стабильность и эффективное действие.

---

[1] Также следует отметить, что существуют несколько Указов Президента РФ, посвященных включению нового наименования субъекта в Конституцию РФ. Первый из них – Указ от 09.01.1996 г. №20. На его основе в ст. 65 Конституции были введены новые наименования – Республики Ингушетия – республика Северная Осетия – Алания. См.: О включении новых наименований субъектов РФ в ст. 65 Конституции РФ : Указ Президента РФ от 09.01.1996 г. №20 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №3. – Ст. 152; О включении нового наименования субъекта РФ в ст. 65 Конституции РФ : Указ Президента РФ от 10.02.1996 г. №173 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №7. – Ст. 676; Указ Президента РФ от 09.06.2001 г., изменивший название Чувашская Республика – Чувашия вместо наименования Чувашская Республика – Чаваш республики // Российская газета. – 2001. – 13 июня.

3. Конституционное развитие России

Принято считать, что конституционное развитие России берет начало с официальным принятием первой в России Конституции 10 июля 1918 г. Однако идеи принятия конституции появились намного раньше.

Идея конституционализма, зародившаяся в России в начале XIX века под влиянием европейских течений, пробивала путь в борьбе с доктриной самодержавия. Стали популярными идеи конституционной монархии, ограниченной парламентом, отмены крепостного права.

Условно можно выделить ряд этапов конституционного развития.

В начале XIX века стала проводиться идея конституционной монархии. Сторонниками конституционного правления были наиболее прогрессивные представители дворянской аристократии, которые предлагали переход к конституционной монархии посредством конституционных реформ, ограничение власти монарха народным представительством, демократический режим. В числе первых конституционных проектов важно отметить «План государственного преобразования» М.М.Сперанского (1809 г.) и «Государственную уставную грамоту» Н.Н.Новосильцева (1818 г.).

В кругах декабристов вызревали конкретные планы государственно-правовых преобразований и принятия конституции. Документальными памятниками той эпохи остаются конституционный проект Н.М.Муравьева, выступавшего за переход к конституционной монархии и федеративной форме устройства, и «Русская правда» П.И.Пестеля. Однако декабристом не удалось достичь поставленной цели, потому что, во-первых, не существовало ни социально-экономических, ни политических предпосылок для таких преобразований и, во-вторых, общество в тот момент не было готово к таким радикальным реформам.

Идеи конституционализма впервые официально обозначил в 1818 г. Александр I, по поручению которого началась подготовка конституции, где должна была быть официально закреп-

лена форма государства. Но утвердить подготовленный проект император не решился.

Очередная попытка разработки и принятия конституции была предпринята во время царствования Александра II – была создана комиссия по разработке конституции, но в связи с убийством царя реформы прекратились.[1]

Качественно новый этап конституционных преобразований начался во время царствования Николая II. Первым шагом явился Манифест от 6 августа 1905 г., которым был учрежден парламент с совещательными функциями – Государственная Дума и провозглашены избирательные права российских подданных. Манифестом от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» Государственная Дума наделялась законодательными полномочиями и были провозглашены основные права и свободы человека (свобода совести, слова, собраний и др.). Манифестом от 19 октября 1905 г. учреждается правительственный орган – Совет министров.[2]

Первой Конституцией России некоторые ученые называют Основные Государственные законы от 23 апреля 1906 г.,[3] которые имели конституционные содержание и включали в себя отдельные главы о парламенте, правительстве, правах и свободах, обязанностях российских подданных. Внушительный объем, особая юридическая сила и конституционное содержание Основных законов дают основание считать их первой Конституцией, но при условии отождествления понятий «конституция» и «основной закон». Однако эти понятия не всегда совпадают, точнее Основной закон является классической, но не единственной формой Конституции, которая может быть и неписанной. Между тем не каждый Основной закон имеет конституционное содержание (например, Коран в ряде мусульманских

---

[1] Абдулатипов, Р.Г. Федералогия / Р.Г.Абдулатипов. – СПб., 2004. – С. 74-75.

[2] См. подр.: Енгибарян, Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р.В. Енгибарян. – М., 2007. – С. 88-90.

[3] См.: Кокотов, А.Н. Конституционное право России : курс лекций / А.Н.Кокотов. – М., 2007. – С. 41-42; Козин, В.И. К вопросу о Конституции России 23 апреля 1906 г. / В.И. Козин // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 24. – С. 26-28.

стран имеет религиозное содержание и не может считаться конституцией). Поэтому Основные законы 1906 г. следует признать актом конституционного характера.

Октябрьская революция привела к появлению ряда принципиально новых конституций. Первая Конституция РСФСР – Основной закон государства российского пролетариата – была принята V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г. В конце 1924 г. была принята первая союзная Конституция. Всего за советский период были приняты три общесоюзные Конституции – в 1924 г., 1936 г., 1977 г., и четыре общероссийских – 1918 г., 1925 г., 1937 г., 1978г.

Все советские конституции отличались провозглашением полной победы социализма, власти Советов и господства социалистической собственности. Наличие ряда фиктивных положений, низкая юридическая техника советских конституций периодически обуславливали потребность принятия новых конституций, незначительно отличающихся от прежних, но постепенно допускающих демократические процедуры в России (права и свободы человека, избирательное право, референдум и др.).

Новый этап конституционного развития российского общества был обусловлен крупномасштабными реформами, которые начались с середины 1980-х гг. 12 июня 1990 г. I Съезд народных депутатом РСФСР принял Декларацию о независимости и суверенитете РФ, и в соответствии с ст. 112 Трудового кодекса России этот день – День России – считается нерабочим праздничным днем.

На Съезде для разработки новой Конституции России была образована Конституционная комиссия, разработанный ею проект активно обсуждался общественностью в начале 1990-х гг.

Одновременно в России проводились существенные демократические преобразования. Среди основных направлений демократических конституционных реформ можно отметить:

– последовательное изменение политической природы российского государства (отказ от «социалистических» характеристик, изменение наименования РСФСР на Россию – РФ);

– введение политического плюрализма и многообразия форм собственности;

– провозглашение государственного суверенитета и установление нового содержания принципа федеративного устройства РСФСР;

– установление принципа разделения властей, учреждение поста Президента РФ и постоянно действующего парламента;

– введение демократической избирательной системы и учреждение института конституционного контроля.

В связи с конфронтацией между Президентом и Верховным Советом в начале 1990-х гг. принятие новой Конституции в России затянулось, что породило конституционный кризис.

В апреле 1993 г. был проведен референдум по вопросу о доверии главе государства и возможности досрочного прекращения полномочий Президента РФ и парламента. Народ не поддержал идею досрочного прекращения полномочий органов власти, выразил доверие Президенту. Президент РФ, сделав вывод о том, что он имеет больше легитимности, чем парламент, в целях вывода России из конституционного кризиса 20 мая 1993 г. своим Указом созвал Конституционное Совещание, которое разработало и подготовило на референдум проект Конституции РФ, отражающий ведущие позиции Президента России в системе органов власти.

Кульминация кризиса пришлась на осень 1993 г. В сентябре 1993 г. Президент РФ прекратил деятельность Съезда и Верховного Совета, его проект Конституции был опубликован для всенародного голосования, которое Президент назначает на 12 декабря 1993 г. Получив на референдуме необходимое число голосов граждан России, Конституция РФ вступила в силу 25 декабря 1993 г.

4. Правовая охрана конституции России

Эффективное действие любой конституции обеспечено только тогда, когда создан и реально работает механизм ее правовой охраны и защиты.

Под правовой охраной конституции следует понимать урегулированную конституционными нормами деятельность компетентных органов и должностных лиц, направленную на *достижение строгого соблюдения режима конституционной законности, обеспечение соответствия конституции всех правовых актов.*

В юридической литературе традиционно выделяют две основные формы правовой охраны конституции – конституционный контроль и конституционный надзор.

Основное их отличие состоит в последствиях деятельности органов, осуществляющих надзор либо контроль. При конституционном надзоре орган лишь выявляет возможную неконституционность правового акта и рекомендует компетентным органам принять соответствующие меры (отменить или изменить закон). Орган контроля вправе признавать правовые акты неконституционными с последующей их отменой или изменением.

Во многих государствах создан специальный институт конституционного контроля и соответствующие органы.

Конституционный контроль – важнейший способ защиты конституции юридическими средствами, предполагающий выявление неконституционных норм и их отмену.

Наряду с контролем есть и другие институты: президент как гарант конституции, деятельность уполномоченных парламента (омбудсманов), прокурорский либо иной надзор за конституционной законностью и др. Данные виды отличаются меньшей силой и, как правило, могут лишь констатировать факт нарушения или несоответствия каких-либо правовых норм конституционным.

Можно выделить разные виды конституционного контроля.

1. Существуют различные органы, которые получили или присвоили себе право осуществления конституционного кон-

троля. Это *суды общей юрисдикции*, которые решают вопрос о конституционности правовых актов в связи с рассмотрением конкретного дела (Греция, Дания, Норвегия, Япония, США, Мексика, Индия и др.). В ряде стран (Ирландия, Колумбия, Венесуэла) правом проверки конституционности наделен только *Верховный суд*, который рассматривает вопрос не в связи с конкретным делом, а по представлению определенного государственного органа – президента, парламента, правительства (*англо-саксонская модель*).

В конституциях ряда стран содержатся нормы о создании и компетенции *специальных судов по проверке конституционности нормативных актов* (Австрия, Греция, Испания, Польша, Португалия, Германия и др.), которые образуются в особом порядке (назначаются главой государства, правительством, парламентом) (*романо-германская модель*). В иных странах создаются *внесудебные органы* конституционного надзора, например во Франции – Конституционный совет, состоящий из 9 советников и бывших президентов (*французская модель*).

2. Можно подразделить конституционный контроль на *предварительный* и *последующий*. Первый осуществляется в отношении не вступивших в силу законов. В таких случаях контроль является как бы одной из стадий законодательного процесса. Второй представляет собой проверку уже вступивших в законную силу нормативных актов на предмет их конституционности.

3. Различают формальный и материальный виды контроля. *Формальный* заключается в проверке соблюдения процедуры рассмотрения и принятия нормативного акта, а *материальный* – в проверке конституционности содержания соответствующего правового акта.

4. Выделяют *децентрализованный (американский)* контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции, либо *централизованный (европейский)*, осуществляемый специальным или только Верховным судом.

5. По способу проведения можно выделить абстрактный контроль, который предполагает проверку конституционности закона или его отдельного положения вне связи с каким-либо

конкретным делом или спором; конкретный (инцидентный) контроль, осуществляемый в связи с применением какого-либо нормативного акта, конституционность которого оспаривается, или конкретной деятельностью правоохранительного и иного государственного органа, допустившего нарушение определенных конституционны прав индивида или юридического лица.

6. С точки *зрения обязательности* конституционный контроль может быть:

– обязательным, когда закон или иной нормативный акт подлежат обязательной конституционной проверке;

– факультативным, который проводится лишь по собственной инициативе имеющего на то право органа или индивида, если возникают сомнения в соответствии нормативно-правового акта Конституции РФ.

В юридической литературе выдвигаются и иные основания классификации видов (форм) конституционного контроля (внутренний и внешний; централизованный и нецентрализованный; консультативный и постановляющий; прямой и косвенный; контроль путем действия и путем возражения и т.д.).[1]

Позитивное значение конституционного контроля заключается в том, что он направлен на укрепление существующего в стране конституционного строя, конституционной законности, на защиту прав и законных интересов личности.

Контрольные вопросы

1. В чем проявляется высшая юридическая сила конституции?
2. Почему одни нормы Конституции России действуют непосредственно, а другие требуют конкретизации федеральными законами?
3. Каково соотношение Конституции и Основного закона?

---

[1] Нудель, М.А. Конституционный контроль капиталистических государствах / М.А.Нудель. – М., 1968. – С.115-127; Витрук, Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс / Н.В.Витрук. – М., 1998. – С.27-28.

4. Определите принадлежность Конституции РФ и известных Вам конституций республик в составе РФ в соответствии с критериями классификации.

5. Какие принципиально новые нормы и институты введены в Конституцию 1993 г.?

6. Определите принадлежность федеральной Конституции в соответствии с критериями классификации.

7. Должна ли конституция России оставаться неизменной?

8. Как соотносятся понятия «легальная» и «легитимная» конституции?

9. Чем отличается конституционный контроль от конституционного надзора?

10. Какие органы конституционного контроля и конституционного надзора существуют в Российской Федерации?

Дополнительная литература к теме

1. Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А.Авакьян. – М., 2000.

2. Авакьян, С.А. Конституционное Собрание РФ: концепция и проект федерального конституционного закона / С.А.Авакьян // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 2005. – №2.

3. Баглай, М.В. Конституционализм и политическая система в современной России / М.В.Баглай // Журнал российского права. – 2003. – №11.

4. Безруков, А.В. Правовая природа конституции в федеративном государстве / А.В.Безруков // Право и политика. – 2003. – №4.

5. Зорькин, В.Д. Россия и ее Конституция / В.Д.Зорькин // Журнал российского права. – 2003. – №11.

6. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М., 2002.

7. Жученко, А.А. Соотношение конституций республик в составе РФ с Конституцией России: проблемы теории и практики / А.А.Жученко. – М., 2001.

8. Златопольский, Д.Л. О сущности Конституции / Д.Л.Златопольский // Журнал российского права. – 1997. – №10.

9. Румянцев, О.Г. Из истории создания Конституции РФ. О работе Конституционной комиссии (1990-1993 гг.) / О.Г.Румянцев // Государство и право. – 2008. – № 9-12.

10. Кравец, И.А. Верховенство конституции – принцип конституционализма / И.А.Кравец // Журнал российского права. – 2002. – №7.

11. Кутафин, О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации : монография / О.Е.Кутафин. – М., 2002.

12. Лукьянова, Е.А. Некоторые проблемы Конституции РФ / Е.А.Лукьянова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №15.

13. Пряхина, Т.М. К вопросу о самодостаточности российской Конституции / Т.М.Пряхина // Конституционное и муниципальное право. –2005. – №1.

14. Станских, С.Н. Кому не выгодна история создания российской Конституции? / С.Н.Станских // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №5.

15. Эбзеев, Б.С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации / Б.С.Эбзеев // Государство и право. – 2008. – № 7.

ЛЕКЦИЯ 3
ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ФОРМЫ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ

Учебные вопросы

1. Конституционный строй и основы конституционного строя.

2. Система принципов (основ) конституционного строя.

3. Формы демократии в России – общая характеристика.

4. Особенности проведения референдума Российской Федерации.

1. Конституционный строй и основы конституционного строя

Закреплению основ конституционного строя посвящена глава 1 Конституции РФ, которая представляет собой «конституцию в конституции», поскольку согласно ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения российской Конституции не могут противоречить основам конституционного строя страны.

Каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его специфика. Оно может быть демократическим или тоталитарным, республикой или монархией. Совокупность таких черт позволяет говорить об определенном способе, определенной форме организации государства, или

о государственном строе. Такой строй, закрепленный конституцией, становится его конституционным строем.

Основы конституционного строя – это система базовых конституционных принципов, определяющих фундаментальные устои общественно-политического, правового, конституционного строя.

Конституционный строй это система правовых отношений, закрепляющая способ организации государства, при котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, а государство подчинено праву, и прежде всего демократической Конституции.[1]

Конституционный строй, таким образом, не сводится к факту существования конституции, а становится реальностью только при двух условиях: *если конституция соблюдается и если она демократическая*.[2]

Государственный строй, закрепленный конституционно, приобретает черты конституционного строя. Исторически он предшествует конституционному строю, являясь его необходимым условием. Между тем содержательно конституционный строй охватывает и такие сферы общественной жизни (основы гражданского общества, естественные права человека), которые выходят за рамки государственного строя, вбирающего государственное устройство, организацию государственной власти и пр. Следовательно, государственный строй является исходным началом, ядром строя конституционного, поэтому во многом они совпадают. Содержательно государственный строй зачастую является платформой, исходным началом для конституционного строя, включающего основы общественного и государственного строя (Россия, Франция, Италия).

Таким образом, конституционный строй с точки зрения конституционного права есть отраженные в конституции и реально существующие устои жизни общества и государства. А основы конституционного строя – *это система конституцион-*

---

[1] Так считают ряд авторов. См.: Баглай, М.В. Указ. работа. – С. 98; Катков, Д.Б. Конституционное право / Д.Б.Катков, Е.В.Корчиго. – М., 2001. – С. 38.

[2] Баглай, М.В. Указ. работа. – С. 98.

ных принципов, закрепляющих основы государственного и общественного строя.

Основы конституционного строя призваны быть ядром правового регулирования и поэтому должны обладать повышенной стабильностью содержания. На это направлен установленный в Конституции РФ порядок изменения положений ее первой главы. Эти нормы, как уже было указано, могут быть пересмотрены Конституционным Собранием, которое созывается по решению 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Конституционное Собрание либо пересматривает и разрабатывает проект новой Конституции, либо подтверждает неизменность действующей Конституции РФ.

2. Система принципов (основ) конституционного строя

Система главных принципов, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации, закреплена в главе 1 Конституции РФ.

Принципы, составляющие основы конституционного строя, взаимосвязаны и тесно переплетены между собой, нередко регулируя одно и то же в более широком и более конкретном смыслах. Именно поэтому основы конституционного строя необходимо рассматривать как единую целостную систему, а не набор отдельных характеристик российского государства.

С учетом того, что в современном демократическом государстве человек ставится на первое место, раскрытие принципов конституционного строя следует вести в последовательности, соответствующей данному приоритету.

Человек, его права и свободы – высшая ценность. Данный принцип является центральным в системе основ конституционного строя. Конституция РФ в ст. 2 провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, возлагая обязанность их признания, соблюдения и защиты на государство.

Демократическое государство. Статья 1 Конституции устанавливает, что Российская Федерация является демократическим государством. Демократия – такая форма организации государства, которая соответствует воле народа этого государства.

Основные признаки демократического государства: *единственным источником власти и носителем суверенитета* является многонациональный народ Российской Федерации; *легитимность* государственной власти; демократические *процедуры формирования* и осуществления государственной власти; *запрет присвоения власти и преследование такого присвоения* (захвата) по закону. Демократизм также находит выражение в народовластии, разделении властей, политическом и идеологическом многообразии, местном самоуправлении.

Принцип федерализма. Россия определена в ст. 1 Конституции РФ как федеративное государство. Федеративное устройство – форма государственного устройства, при которой составные части государства (субъекты Федерации) обладают самостоятельностью и полномочиями в рамках разграничения предметов ведения и полномочий. Принцип федеративного построения России определяет характер взаимоотношений между федеративным Центром и его субъектами, а также между субъектами РФ.

Правовое государство. Правовое государство – такой способ организации государства, при котором оно подчинено праву, а главной целью его деятельности является обеспечение прав и свобод человека. Однако конституционная характеристика России как правового государства не подтверждается фактическим состоянием государства, а указывает направление его необходимого развития. Правовое государство – это принцип-цель.

Социальное государство. Принцип социального государства закреплен в ст. 7 Конституции РФ. Назначение социального государства, согласно Конституции РФ, состоит в проведении политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Светское государство. Светский характер Российской Федерации закреплен в ст. 14 Конституции РФ. Светское – это такое государство, в котором взаимоотношения государства и

церкви строятся на основе взаимного невмешательства в дела друг друга и не допускается установление какой-либо государственной религии. Данный принцип характеризуется следующим:

1) *отделение церкви от государства* означает, что государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, не возлагает на них выполнение каких-либо государственных функций, не сопровождает свою деятельность религиозными обрядами и т.д. Религиозные объединения, в свою очередь, не участвуют в выборах органов власти, не участвуют в политической деятельности, не могут создавать свои подразделения в органах государственной и местной власти;

2) *отделение школы от церкви*. Однако религиозные организации вправе создавать собственные образовательные учреждения;

3) *невозможность установления* государственной или общеобязательной религии. Веровать или не веровать – личное дело каждого;

4) *равенство религиозных объединений* перед законом.

Таким образом, принцип светского государства дает возможность государству сохранять самостоятельность в условиях многоконфессионального общества, что не исключает его взаимодействия с религиозными объединениями, и прежде всего традиционными (православие, ислам, буддизм).

Принцип народовластия и государственного суверенитета. Принцип народовластия провозглашен в ст. 3 Конституции РФ. Он проявляется уже в самом факте принятия Конституции на общероссийском референдуме.

Традиционно к свойствам народовластия относят единство, верховенство, полноту, неограниченность и неотчуждаемость власти народа. Все эти свойства в совокупности применительно к многонациональному народу России образуют качество народного суверенитета.

Суверенитет народа – это первоисточник власти, право на развитие в той форме, которая вбирает само общество. Основные каналы реализации народного суверенитета – это государственный и национальный суверенитет.

Главный канал реализации национального и народного суверенитета – государство, закрепляющее суверенные права народов, этносов в правовой форме. Понятие суверенитета связано исключительно с существованием государства.

В современной науке конституционного права разрабатывается новая категория – *суверенная демократия*, идея которой состоит в признании суверенности народа, посредством различных демократических процедур реализующего свою власть, независимость которой обеспечивается суверенитетом государства в условиях сохранения России.[1]

Республиканская форма правления. Форма правления – категория, выражающая способ организации верховной государственной власти, порядок образования и срок полномочий ее органов, их взаимодействие между собой и населением, степень участия населения в ее формировании.

Традиционно форма правления подразделяется на две основные разновидности – монархию и республику.

В республике верховную государственную власть осуществляют выборные органы, избираемые на определенный срок и ответственные перед народом. В литературе выделяются две основные формы республик – президентская и парламентская. Кроме того, ведется речь о полупрезидентской и суперпрезидентской республиках, к последней ряд ученых относят Россию.[2]

Характеризуя Россию по форме правления, очевидно, что это смешанная республика.

Экономические основы конституционного строя. Свобода экономической деятельности отражается в ряде принципов:

– *единство экономического пространства и свободное перемещение* товаров и услуг, что означает невозможность внутри территории РФ установления каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров и услуг (ст. 74 Конституции РФ);

---

[1] См.: Лебедев, В.А. Суверенная демократия: идеология, политика, право (теоретические аспекты) / В.А.Лебедев, В.В.Киреев. – Челябинск, 2008.

[2] См.: Баглай, М.В. Указ. работа; Козлова, Е.И. Указ. работа / Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин; Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов. – М., 2007; Чиркин, В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е.Чиркин. – М., 1999 и др.

– *поддержка конкуренции* – основополагающий принцип рыночной экономики, который обеспечивается предоставлением субъектам предпринимательской деятельности равных прав и возможностей в сфере гражданского оборота, а также ограничением монополистической деятельности на рынке;

– *равенство всех форм собственности, свобода предпринимательства и частной инициативы;*

– *многообразие и равная защита всех форм собственности,* о чем упоминалось.

Идеологическое и политическое многообразие. Данный принцип закреплен в ст. 13 Конституции РФ и его основными характеристиками являются:

– *идеологическое многообразие* как возможность нормального сосуществования в обществе различных (противоположных) философских, политических, правовых, экономических, религиозных взглядов, идей, теорий. Каждый вправе самостоятельно или совместно свободно создавать, распространять, защищать свои взгляды и идеи;

– *невозможность установления никакой идеологии в качестве государственной или обязательной* – необходимая гарантия принципа идеологического многообразия. Это означает, что государство не должно вмешиваться в сферу идеологии путем подчинения какому-либо идеологическому направлению и государство не вправе устанавливать какую-либо идеологию в качестве обязательной;

– *принцип политического многообразия (многопартийность)* есть свобода образования и деятельности политических партий, выражающих волю населения или отдельных его субъектов, что исключает возможность партийной монополии, ущемление прав других, менее влиятельных, партий;

– *свобода общественных объединений, включая и политические партии;*

– *пределы идеологического и политического многообразия, которые не могут быть безграничны* (ст. 13 Конституции РФ устанавливает ряд запретов в отношении общественных объединений).

3. Формы демократии в России: общая характеристика

Понятие демократии сложилось еще в античном мире, а после победы буржуазных революций в XVII-XIX вв. демократия повсеместно стала входить в политическую практику крупных промышленных держав (США, Франция).

Демократии в науке всегда придавалось различное толкование, поэтому неудивительно существование множества ее взаимоисключающих концепций. Одни авторы понимали под демократией метод осуществления государственной власти, другие определяли ее как форму государства, третьи делали упор на классовый характер демократии. Различные подходы к пониманию демократии вызвали к жизни концепцию «плюралистической» демократии, «компромиссной» демократии, теории правящей элиты и др.

Осуществление власти народа предполагает существование в каждом государстве определенного механизма властвования. В зависимости от форм волеизъявления народа в науке и конституционно-правовой практике обычно различают *непосредственную (прямую) и представительную* демократию.

Непосредственная демократия – это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения.

Понятие непосредственной демократии и ее форм складывалось постепенно, и ученые разных стран делали акценты на различных сторонах.

Предлагался термин «*полунепосредственной демократии*», означающий введение ряда институтов, обеспечивающих непосредственное участие народа в управлении при сохранении в целом представительной системы; на деле это сводится к некоторым институтам, практическая значимость которых, по мнению ряда ученых, невелика.[1] Например, закон, принятый парламентом, выносится на референдум или Конституционное Собрание разрабатывает проект Конституции, а затем выносит его

[1] См., напр.: Демишель, Ф. Институты и власть во Франции / Ф.Демишель, А.Демишель, М.Пикемаль. – М., 1977. – С. 12.

на референдум, также примером может служить народная правотворческая инициатива.

В литературе выделяются несколько форм прямой демократии: парламентские выборы, выборы должностных лиц государства, голосование во время проведения референдума, голосование по отзыву выборных должностных лиц, народная правотворческая инициатива, обращения граждан, сходы, собрания, публичные слушания, опросы, которые наиболее ярко проявляются на местном уровне и подлежат изучению в дальнейшем.

Референдум – это форма непосредственного волеизъявления граждан, выражающаяся в голосовании по наиболее значимым вопросам общественного, регионального или местного масштаба.

Классификация референдумов осуществляется по разным основаниям.

В зависимости от предмета референдума выделяют *конституционный, законодательный, международно-правовой и административный референдумы.*

По характеру юридической силы решения, принятого на референдуме, различают *консультативный и императивный* (обязательный) референдумы. Первый проводится для выяснения мнения населения по каким-либо вопросам, окончательное решение принимает орган, инициирующий проведение референдума. Решения второго обязательны для исполнения всеми органами и лицами. Такие решения не нуждаются в дополнительном утверждении. В российском законодательстве предусмотрен лишь императивный референдум.

В зависимости от условий, необходимых для проведения референдума, они делятся на *обязательные и факультативные.* Обязательные проводятся в связи с необходимостью, установленной законом, и являются одним из способов принятия какого-либо государственного решения. Например, в Японии поправки к Конституции могут быть приняты только на референдуме. Факультативный референдум проводится при наличии инициативы определенных законом субъектов.

По территориальной сфере референдумы делятся на *общегосударственные, региональные и местные*.

Правовой основой организации и проведения референдумов в России являются Конституция РФ, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Его положения развиваются в отдельных законодательных актах регионов. Порядок проведения всероссийского референдума установлен ФКЗ от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации».

Субъекты Федерации принимают собственные законы о референдумах субъектов Федерации и о местных референдумах. В ряде случаев принимаются отдельные законы (Тюменская область), иногда – единый законодательный акт, регулирующий порядок проведения и регионального, и местного референдумов (Свердловская область).

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

все формы непосредственной демократии способствуют активизации политической жизни любой страны;

удельный вес и значение каждой из форм демократии различны и зависят от множества национальных, исторических, политических и иных обстоятельств, характерных для каждого общества;

значимость этой формы народовластия столь велика, что фактически все современные конституции содержат положения о формах непосредственной демократии.

4. Особенности проведения референдума Российской Федерации

Подготовка и проведение референдума Российской Федерации

Правовым основанием проведения общероссийского референдума является ФКЗ от 28 июня 2004 г. «О референдуме Рос-

сийской Федерации», а положения, не урегулированные данным законом, регулируются Федеральным законом от 12 июня 2002 г.

Закон определяет *референдум Российской Федерации* как всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ, и проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Наряду с ограничениями, относящимися к выносимым на референдум вопросам, *законодатель вводит ограничения по проведению референдума в целом (ст. 7 ФКЗ «О референдуме РФ»).*

Во-первых, референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации, либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, либо на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Во-вторых, повторный референдум Российской Федерации с такой же формулировкой вопроса не проводится в течение двух лет с момента официального опубликования результатов предыдущего общероссийского референдума.

В-третьих, референдум не проводится в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, за исключением случаев проведения референдума по проекту Конституции и проекту нормативного акта или вопроса, обязательное вынесение на референдум которого предусмотрено международным договором РФ.

Установление иных ограничений не допускается. Например, принятие органом власти решения по тому же вопросу, что

предполагаемое проведение референдума, не препятствует его проведению.

Процесс подготовки и проведения референдума Российской Федерации (референдумный процесс) включает *несколько стадий*:

1) выдвижение инициативы проведения референдума и сбор подписей в ее поддержку;

2) назначение референдума;

3) образование участков, формирование комиссий референдума, составление списков участников референдума;

4) проведение агитации;

5) голосование и определение результатов референдума;

6) вступление в силу решения, принятого на референдуме.

Инициатива проведения референдума РФ принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;

2) Конституционному Собранию – в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ;

3) федеральным органам государственной власти – в случаях, предусмотренных международным договором РФ и ФКЗ.

Инициатива проведения *референдума гражданами* включает три этапа: 1) легализацию инициативной группы референдума; 2) сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума; 3) решение ЦИК РФ по инициативе граждан.[1]

1. *Образование инициативной группы* распадается на четыре подэтапа, поскольку требует предварительного образования региональных подгрупп инициативной группы более чем в половине субъектов РФ в составе не менее 100 участников референдума каждая.

Первый подэтап – создание региональной подгруппы. Гражданин (граждане) РФ, выдвинувший (выдвинувшие) предло-

[1] Подр.: Кокотов, А.Н. Указ. работа. – С. 270-282.

жение об образовании инициативной группы, не позднее чем за пять дней до дня проведения собрания участников референдума для решения вопроса об образовании региональной подгруппы письменно уведомляет (уведомляют) избирательную комиссию своего субъекта РФ о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе (вопросах) референдума. Собрание подгруппы проводится на территории того субъекта РФ, где находится место жительства участников референдума, принимающих участие в собрании. Собрание правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Подписи указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы удостоверяются нотариально. На собрании региональной подгруппы вправе присутствовать представитель избирательной комиссии субъекта РФ, на территории которого проводится собрание, а также представитель ЦИК РФ. Граждане, создающие региональную подгруппу за пределами РФ, уведомляют об этом ЦИК РФ.

В случае поддержки предложения об образовании инициативной группы и вопроса (вопросов) референдума собрание региональной подгруппы принимает решение о создании региональной подгруппы, а также решения: 1) об утверждении формулировки вопроса (вопросов) референдума; 2) об образовании инициативной группы; 3) о назначении из числа членов региональной подгруппы ее уполномоченных представителей. Решения эти считаются принятыми, если за них проголосовали более половины участников собрания. Результаты голосования отражаются в протоколе собрания.

Второй подэтап – регистрация региональной подгруппы. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию своего субъекта РФ с ходатайством о регистрации подгруппы, в котором указывается утвержденная на собрании формулировка вопроса (вопросов) референдума.

Избирательная комиссия субъекта РФ, получив ходатайство о регистрации региональной подгруппы, незамедлительно

уведомляет ЦИК РФ о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве, с тем чтобы ЦИК РФ имел возможность в течение 10 дней проверить соответствие его (их) законодательным требованиям. Если ЦИК РФ установила несоответствие вопроса (вопросов) референдума законодательным требованиям, она мотивирует это в своем заключении и незамедлительно доводит его до сведения всех избирательных комиссий субъектов РФ. После получения этого заключения избирательные комиссии субъектов РФ не вправе регистрировать региональные подгруппы, обратившиеся с ходатайством о регистрации. Параллельно избирательная комиссия субъекта РФ в течение 15 дней со дня получения ходатайства о регистрации региональной подгруппы сама проверяет соответствие ходатайства и приложенных к нему документов законодательным требованиям. В итоге она принимает решение о регистрации региональной подгруппы либо об отказе в регистрации региональной подгруппы (в том числе при наличии соответствующего заключения ЦИК РФ). Отказ в регистрации может иметь место только по соображениям законности. Решение о регистрации региональной подгруппы, созданной за рубежом, принимает ЦИК РФ.

Решение избирательной комиссии субъекта РФ об отказе в регистрации может быть обжаловано в региональный суд общей юрисдикции. Решение ЦИК РФ, которым утверждено ее заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума законодательным требованиям, может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Третий подэтап – создание инициативной группы. После регистрации избирательной комиссией субъекта РФ региональной подгруппы начинается создание аналогичных подгрупп в других субъектах РФ. С момента регистрации таких подгрупп более чем в половине субъектов РФ их уполномоченные представители вправе на своем собрании принять решение об обращении в ЦИК РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы. Такое ходатайство должно быть направлено в ЦИК РФ не позднее *чем через два месяца со дня регистрации* первой региональной подгруппы.

На собрании также принимаются решения о назначении из числа участников собрания уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Инициативная группа создает собственный фонд референдума, исключительно через который осуществляет все расходы по инициированию референдума, агитационной работе. В ходатайстве инициативной группы указываются: 1) формулировка вопроса (вопросов) референдума; 2) наименования субъектов РФ, иностранных государств, в которых зарегистрированы региональные подгруппы и на территориях которых предполагается сбор подписей.

Четвертый подэтап – регистрация инициативной группы. Если ЦИК РФ установит соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов законодательным требованиям, ЦИК РФ в течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, ее уполномоченных представителей и дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, а также выдает инициативной группе регистрационное свидетельство. В регистрационном свидетельстве указывается дата окончания срока сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Если ЦИК РФ приняла решение об отказе в регистрации инициативной группы, ей выдается мотивированное постановление, после чего процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Основанием для отказа в регистрации инициативной группы являются только соображения законности. Решение об отказе в регистрации может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.[1]

Если в течение двух месяцев со дня регистрации первой региональной подгруппы в ЦИК РФ не поступит ходатайство инициативной группы, ЦИК РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума. Инициативная группа по проведению референдума до официального опубликования решения о назначении референ-

[1] Кокотов А.Н. Указ. раб. – С. 275-280.

дума вправе отозвать свою инициативу путем представления в ЦИК РФ протоколов собраний более чем половины входящих в ее состав региональных подгрупп об отзыве инициативы проведения референдума. Решение об отзыве указанной инициативы считается принятым, если на собрании региональной подгруппы за него проголосовали более половины членов региональной подгруппы. По результатам рассмотрения представленных документов ЦИК РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума.

2. *Сбор подписей в поддержку референдума.* Инициативная группа обязана собрать в поддержку инициативы проведения референдума не менее двух миллионов подписей участников референдума. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Если сбор подписей осуществляется за пределами РФ, общее количество таких подписей не может составлять более 50 тысяч. Сбор подписей осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы.

Право сбора подписей принадлежит исключительно членам инициативной группы, входящим в региональную подгруппу зарегистрированную избирательной комиссией субъекта РФ, на территории которого осуществляется сбор подписей. Подписи могут собираться только на территориях тех субъектов РФ, избирательными комиссиями которых были зарегистрированы региональные подгруппы. Участник референдума вправе ставить подпись в поддержку одной и той же инициативы проведения референдума только один раз.

После завершения сбора подписей, но не позднее даты окончания срока сбора подписей, указанной в регистрационном свидетельстве, инициативная группа подсчитывает количество подписей, собранных по каждому субъекту РФ, количество подписей, собранных за рубежом, а также общее количество собранных подписей. По результатам подсчета составляется протокол об итогах сбора подписей, который подписывается уполномоченным представителем инициативной группы. Подписные

листы, пронумерованные и сброшюрованные в виде папок по субъектам РФ, иностранным государствам, протокол об итогах сбора подписей, первый финансовый отчет инициативной группы об использовании средств фонда референдума передаются уполномоченным представителем инициативной группы в ЦИК РФ не позднее 18 часов по московскому времени дня, в который истекает срок сбора подписей. Количество подписей участников референдума, содержащихся в подписных листах, представляемых в ЦИК РФ, может превышать необходимое количество подписей не более чем на 5 процентов.

3. *Решение ЦИК РФ по инициативе граждан.* ЦИК РФ в течение 30 дней со дня приема документов проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об участниках референдума, содержащихся в подписных листах, и их подписей, а также соблюдение инициативной группой порядка финансирования своей деятельности и правил проведения агитации по вопросам референдума. По итогам проверки ЦИК РФ принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Если количества достоверных подписей участников референдума достаточно для назначения референдума и при этом количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило менее 5 процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Данное решение ЦИК РФ не позднее чем через пять дней со дня его принятия направляет Президенту РФ и одновременно уведомляет о своем решении палаты Федерального Собрания РФ. Если количества достоверных подписей участников референдума недостаточно для назначения референдума либо если количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило 5 и более процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. После принятия данного решения процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Инициативная груп-

па в течение 10 дней после получения копии отрицательного решения ЦИК РФ вправе обжаловать его в Верховный Суд РФ.

Если ЦИК РФ принимает отрицательное решение, не обжалованное в Верховный Суд РФ или признанное им законным, соответствующая инициативная группа, входящие в нее граждане в течение года со дня принятия решения ЦИК РФ не могут повторно инициировать проведение референдума с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса (вопросов).

Изложенная процедура гражданского инициирования референдума крайне сложна, трудна в использовании. Мотив подобного законодательного решения – ограничение инициатив, не имеющих широкой поддержки населения.

Инициатива проведения референдума Конституционным собранием РФ. Конституционное собрание РФ, разработав проект новой Конституции РФ, вправе вынести его на всенародное голосование. Порядок такой инициативы должен определяться особым федеральным конституционным законом, который в настоящее время не принят.

Инициатива проведения референдума федеральным органом власти. Если в соответствии с международным договором РФ проект нормативного акта или вопрос государственного значения подлежит вынесению на референдум РФ, такой референдум назначается по инициативе федерального органа (федеральных органов) государственной власти, к компетенции которого (которых) международным договором РФ отнесено рассмотрение проекта нормативного акта или вопроса государственного значения. Указанная инициатива оформляется решением соответствующего федерального органа (соответствующих федеральных органов) государственной власти.

Назначение референдума РФ – исключительная прерогатива Президента РФ, который назначает его своим указом. Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума. Конституционный Суд рассматривает данное обращение, при-

нимает по нему решение и направляет его Президенту. Решение суда подлежит незамедлительному опубликованию.

Если Конституционный Суд признал инициативу проведения референдума соответствующей Конституции РФ, Президент не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда назначает референдум. В случае если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции РФ, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда.

При назначении референдума Президент определяет день голосования, которым может быть только воскресенье, в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума.

Таким образом, Президент РФ обладает исключительным правом на назначение референдума РФ, однако он не может назначить референдум по собственному усмотрению. Президент также не вправе отказать в назначении референдума, если соблюдена предусмотренная законом процедура инициирования референдума и выносимый на референдум вопрос (законопроект) отвечает законодательным требованиям.

Образование участков, формирование комиссий референдума, составление списков участников референдума. Подготовку и проведение референдума РФ осуществляют:

1) Центральная избирательная комиссия РФ, действующая в качестве Центральной комиссии референдума РФ;

2) избирательные комиссии субъектов РФ, действующие в качестве комиссий субъектов Российской Федерации по проведению референдума РФ;

3) территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований, действующие в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, в качестве территориальных избирательных комиссий (далее – территориальные комиссии); а также специальные территориальные комиссии референдума, формируемые ЦИК РФ, ИК субъектов РФ в случаях, предусмотренных законом;

4) участковые комиссии по проведению референдума России.

Проведение агитации. После принятия решения о назначении референдума РФ граждане РФ, а также общественные объединения вправе в любых допустимых формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию: за или против проведения референдума РФ; за или против участия в референдуме; за или против законопроекта или иного вопроса, выносимого на референдум.

Проведение агитации по вопросам референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Голосование и определение результатов референдума. Решения комиссий по проведению референдума Российской Федерации публикуются в печати и передаются другим средствам массовой информации.

Голосование на референдуме проводится в установленный день с 8 до 20 часов по местному времени в помещениях участковых комиссий. Каждый гражданин голосует лично.

ЦИК РФ признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняли участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Число участников референдума, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. ЦИК РФ признает результаты референдума недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем 25 процентов от общего числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования.[1]

Вступление в силу решения, принятого на референдуме. Принятое на референдуме решение и итоги голосования в целом

[1] См.: Кокотов, А.Н. Указ. работа. – С. 270-282.

по России подлежат официальному опубликованию (обнародованию) не позднее трех дней после определения результатов референдума.

Решение, принятое на общероссийском референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на всей территории России и может быть изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме.

Если для реализации принятого решения на референдуме требуется издание дополнительного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит решение этого вопроса, обязан в течение 15 дней с момента вступления в силу референдумного решения определить сроки подготовки данного акта.

Таким образом, референдум является одной из центральных форм непосредственной демократии, отличается сложностью процедуры проведения и имеет много сходств с избирательным правом.

Контрольные вопросы

1. Предполагает ли народовластие деятельность профессионального государственного аппарата?
2. Всегда ли можно рассматривать референдум как волю всего народа?
3. Как соотносятся понятия «элементы» и «принципы» конституционного строя?
4. Соотнесите понятия «конституционный строй» и «основы конституционного строя».
5. Возможен ли конституционный строй без государственного строя? Каково их соотношение?
6. В чем состоит системный характер принципов конституционного строя, приведите примеры их взаимосвязанности?
7. Какие принципы правового государства способствуют развитию конституционного строя в России?

8. Какие принципы рыночной экономики можно отнести к экономическим основам конституционного строя?

9. В чем суть политического и идеологического многообразия?

10. Какие основные стадии проведения референдума?

Дополнительная литература к теме

1. Алейников, Б.Н. Социальное государство и собственность / Б.Н.Алейников // Государство и право. – 2008. – № 1.

2. Вишняков, В.Г. Конституционные основы социального государства / В.Г.Вишняков // Журнал российского права. – 2004. – №8.

3. Зорькин, В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России / В.Д.Зорькин //Журнал российского права. – 2004. – №6.

4. Зорькин, В.Д. Социальное государство в России: проблемы реализации / В.Д.Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 1.

5. Егорова, М.А. Совершенствование российского законодательства о референдуме на современном этапе / М.А.Егорова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – №6.

6. Лебедев, В.А. Суверенная демократия или суверенитет демократии? / В.А.Лебедев, В.В.Киреев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №5.

7. Комарова, В.В. Виды референдумов в современной России / В.В.Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – №5.

8. Конев, Ф.Ф. Суверенитет: народный или национальный? / Ф.Ф.Конев // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №6.

9. Курячая, М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан РФ / М.М.Курячая. – М., 2007.

10. Лебедев, В.А. Суверенная демократия: идеология, политика, право (теоретические аспекты) : монография / В.А.Лебедев, В.В.Киреев. – Челябинск, 2008.

11. Невинский, В.В. Основы конституционного строя Российской Федерации как система конституционных принципов / В.В.Невинский // Российский юридический журнал. – 2004. – №1.

12. Овчинников, Н.И. Референдум: правовые основы и возрастной аспект / Н.И.Овчинников // Журнал о выборах. – 2007. – №1.

13. Руденко, В.Н. Методология исследования институтов прямой демократии в современном обществе / В.Н.Руденко // Правоведение. – 2003. – №4.

14. Руденко, В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В.Н.Руденко. – Екатеринбург, 2003.

13.Скуратов, Ю.И. Социальное государство как институт гражданского общества и конституционного права / Ю.И.Скуратов // Российский юридический журнал. – 2008. – № 2.

14. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография / Б.С.Эбзеев. – М., 2005.

ЛЕКЦИЯ 4
НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В РОССИИ

Учебные вопросы

1. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений в Российской Федерации.

2. Конституционно-правовой статус политических партий в России.

3. Церковь и религиозные объединения – статус и отличия.

4. Правовой статус средств массовой информации.

1. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений в Российской Федерации

Конституция РФ посвятила деятельности общественных объединений две статьи. В статье 13 закрепляются основы правового статуса общественных объединений, речь идет об идеологическом и политическом многообразии, о равенстве общественных объединений перед законом. Опираясь на нормы международного права, федеральная Конституция вводит ограничения на создание и деятельность общественных объединений, если их цели и действия направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушают целостность Российской Федерации, подрывают безопасность государства, содействуют разжиганию социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Согласно ст. 30 федеральной Конституции государство является гарантом свободной деятельности общественных объединений и обеспечивает право граждан на объединение. Несколько решений Конституционного Суда РФ были посвящены защите конституционного права на объединение, где Суд пришел к выводам о том, что 1) право граждан на объединение может быть ограничено только решением суда на основании закона; 2) Конституция не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов негосударственным организациям при проведении соответствующего контроля; 3) свобода вероисповедания включает как коллективный, так и индивидуальный аспекты; 4) невозможно лишить правоспособности объединение, если его деятельность не соответствует требованиям нового закона; 5) законодатель вправе определять не только условия, порядок создания и деятельности, но и объем и содержание прав общественного объединения (впрочем, следует признать, что данный вывод весьма спорен).[1]

Центральное место среди некоммерческих организаций принадлежит общественным объединениям, порядок образования и деятельности которых установлен законом о таковых.[2]

Выявим признаки общественных объединений с последующим формулированием понятия.

Во-первых, общественные объединения – это объединения *самостоятельные*. Они не являются структурными функциональными или специализированными ячейками более широких объединений. Общественные объединения могут входить в состав иных негосударственных объединений, оставаясь при этом самостоятельными, сохраняя статус юридического лица (в публично-правовом или в гражданско-правовом смысле), широкое внутреннее самоуправление, собственные программу и устав, право на самостоятельное определение направления деятельности.

---

[1] См.: Захаров, В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права / В.В.Захаров. – М., 2005. – С.162-163.

[2] Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 32.07.2008 г.).

Во-вторых, общественные объединения – это *формирования добровольно объединившихся лиц.* Члены общественного объединения в любое время могут выйти из них. Решения общественных объединений обязательны для их членов в той мере, в какой последние им подчиняются. Общественные объединения не могут создаваться по указанию органов государственной власти и местного самоуправления. Выбор программы – также прерогатива общественного объединения.

В-третьих, общественные объединения – *целевые сообщества*, т.е. сообщества людей, объединившихся для удовлетворения посредством совместной деятельности конкретных потребностей и интересов. Постановка общих совместных целей отличает общественные объединения от людских сообществ, образуемых стихийно при достижении исключительно индивидуальных целей (например, очереди в магазине, зрителей на стадионе и т.п.).

В-четвертых, общественные объединения – *формальные.* Они основаны на обезличенных, формализованных нормах и процедурах: целях, задачах, функциях, отношениях власти-подчинения, формального лидерства.

В-пятых, общественные объединения – это сообщества *с постоянным характером деятельности и равенством оснований вступления* и пребывания в них их членов (участников). Они действуют непрерывно, регулярно воспроизводят свои цели и способы действий, что отличает их от разовых негосударственных манифестаций (забастовок, митингов, шествий).

И последнее: общественные объединения – это объединения, чья деятельность имеет *общественно полезный характер*, что означает, что деятельность объединений не противоречит действующему в стране законодательству, и не более того. Общественные объединения не обязаны при этом отстаивать ценности и сверять активность с официальной политической линией государства и господствующими ценностными установками. Иными словами, общественная полезность может быть направ-

лена как ко всему обществу, так и только к членам объединения, при условии, если не наносит вреда третьим лицам.[1]

С учетом сказанного общественное объединение можно определить как *самостоятельное самоуправляемое формальное сообщество людей, добровольно объединившихся на равных правах для постоянного (регулярного) достижения общих целей*, для проведения совместной работы, направленной на реализацию социально полезных (законных) интересов.

Общественные объединения подразделяются законодателем на несколько организационно-правовых форм: организации, движения, фонды, учреждения, органы самодеятельности. Особой формой являются политические партии, порядок их образования и деятельность регулируются отдельным законом.

Все действующие в России общественные объединения можно подразделить на: общероссийские (национальные); межрегиональные и региональные; международные; иностранные.

Образованное в России общественное объединение признается *международным,* если в иностранных государствах создается и действует хотя бы одно его структурное подразделение (филиал, представительство). *Иностранным* считается *объединение*, главный аппарат управления которого находится в другом государстве, а структурное подразделение (подразделения) – в России. Российским считается такое объединение, подразделения которого расположены более чем в половине субъектов РФ.

Способы учреждения и прекращения деятельности общественных объединений.

Выделяются три способа учреждения:

1) нормативно-явочный, при котором общественные объединения создаются заинтересованными лицами путем совершения односторонних инициативных действий, соответствующим следующим требованиям законодательства:

– создаваемое общественное объединение не должно иметь антисоциальной и антиконституционной направленности;

---

[1] Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. – М., 2007. – С. 202-203.

– оно должно создаваться по инициативе не менее 3-х учредителей – физических лиц;

– учредители обязаны организовать общее собрание (съезд, конференцию) заинтересованных лиц, чтобы решить вопросы о создании общественного объединения, об утверждении его устава, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов;

– устав общественного объединения должен содержать (ст.20 Федерального закона «Об общественных объединениях»):

- название, цели и организационно-правовую форму общественного объединения;
- структуру, руководящие и контрольно-ревизионные органы, территорию деятельности объединения;
- условия и порядок приобретения и утраты членства, права и обязанности членов (только для организаций);
- порядок формирования, деятельности и компетенцию руководящих органов, срок их полномочий и место нахождение;
- порядок изменения устава;
- источники финансирования;
- порядок реорганизации и ликвидации объединения;

2) явочный порядок, при котором объединение создается заинтересованными лицами в рамках действующего законодательства, но с соблюдением лишь первого условия;

3) заявительно-регистрационный порядок, при котором выполняются все требования, предусмотренные нормативно-явочным способом, а затем в течение 3-х месяцев со дня проведения учредительного собрания (съезда, конференции) подаются необходимые для регистрации документы (ст. 21) в органы юстиции. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд, отказ по мотивам нецелесообразности недопустим (ч. 4 ст. 23 Федерального закона «Об общественных объединениях»).[1]

Прекращение деятельности общественных объединений производится в форме их реорганизации и ликвидации.

---

[1] Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. – С. 211-215.

Реорганизация заключается в значительном изменении статуса общественного объединения (присоединении к нему упраздняемых общественных объединений, выделении из его состава нового объединения), а также в упразднении общественного объединения путем передачи его прав, обязанностей, имущества в порядке правопреемства иным общественным объединениям в ходе объединения, разделения, присоединения. Реорганизация происходит по решению съезда или общего собрания.

Ликвидация – это упразднение общественного объединения без передачи в порядке правопреемства его прав, обязанностей, имущества другим общественным объединениям, осуществляемое по решению съезда, общего собрания либо по решению суда (ст. 26 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Основания ликвидации по судебному решению:

– направленность целей и действий общественного объединения на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение государственной целостности страны, подрыв государственной безопасности, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, виновное нарушение прав и свобод граждан;

– неоднократные и грубые нарушения закона или иных правовых актов либо систематическое осуществление противоуставной деятельности;

– непредставление обновленных сведений для внесения их в Государственный реестр юридических лиц в течение 3-х лет.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, что можно признать важным свидетельством демократических начал. Государство может предоставлять налоговые льготы и преимущества, осуществлять финансирование отдельных общественно полезных программ.

Законодательством устанавливается принцип невмешательства органов власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений. Надзор и контроль законности дея-

тельности общественных объединений осуществляют прокуратура, органы юстиции, иные органы в рамках своей компетенции.

Членами общественных объединений могут быть граждане, иностранцы и лица без гражданства. В молодежных организациях членство допустимо с 14 лет, в детских объединениях – с 8-летнего возраста. Кроме того, законом допускается коллективное членство наряду с индивидуальным.

Изложенное приводит к следующим выводам:

– законодатель допускает возможность вхождения в общественные объединения как граждан, так и лиц, не имеющих устойчивой правовой связи с государством; предусмотрена возможность создания объединений несовершеннолетних;

– важным демократическим элементом является закрепление признаков самостоятельности, добровольности, нацеленности и общественной полезности общественного объединения;

– вместе с тем законодательство об общественных объединениях требует дальнейшей разработки и совершенствования.

Таким образом, в России созданы и действуют правовые основы для развития системы общественных объединений. С принятием закона о политических партиях и других законов, они обретают завершенный вид.

2. Конституционно-правовой статус политических партий в России

Одной из важнейших задач на современном этапе развития России выступает оформление правовых связей между государственными и общественными институтами. Ключевым инструментом в указанной сфере являются политические партии, которые призваны претворять потребности граждан в дальнейшие действия органов государственной власти.

В основах конституционного строя Российской Федерации (ст. 3, 6, 13 Конституции РФ) провозглашается право граждан на участие в осуществлении государственной власти, в том числе посредством объединения в политические партии на основе

общих интересов. Занимая центральное место в системе негосударственных организаций, политические партии как бы соединяют, связывают гражданское общество и государство, способствуют нейтрализации конфликтов между ними.

Политическая партия – это общественное некоммерческое объединение граждан РФ, образованное ими в процессе реализации индивидуальных прав каждого на объединение на основе общих взглядов и идей, имеющее целью совместную их реализацию в процессе достижения государственной власти.

Отличительные признаки партий:

1) партия – это *объединение совершеннолетних граждан*, в то время как в общественные объединения могут входить и не граждане, и несовершеннолетние;

2) *цель* объединения в партии – достижение или влияние на государственную и политическую власть;

3) партия основывается *именно на политических*, а не на иных общественных совместных интересах.

Правой статус и порядок деятельности определен Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», который определил понятие, порядок образования, деятельности, реорганизации партий и их виды. Ранее в отечественном законодательстве использовался термин «политическое общественное объединение». Поэтому закрепление в ст.3 закона понятия «политическая партия» создает юридическую основу для функционирования нового субъекта правоотношений.

Сформулированное в законе определение политической партии основано на перечислении целей деятельности: «участие граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участие в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления» (ст.3 Федерального закона «О политических партиях»). Однако думается, что законодатель немного лукавит при определении понятия партии, не указывая главной цели полити-

ческой партии – это овладение или влияние на публичную власть. По крайней мере, следовало бы прямо это указать в законе.

Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе. Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов на выборах в законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в работе этих органов.

Таким образом, основной задачей политических партий является участие в формировании и осуществлении государственной власти.

Требования, которым должна отвечать политическая партия:

– наличие *региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации*, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

– членство не *менее пятидесяти тысяч человек, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов*. В остальных региональных отделениях численность каждого не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии;

– руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения *должны находиться на территории Российской Федерации*.[1]

Конституционный Суд в постановлении от 1 февраля 2005 г. признал конституционным правомочность законодателя устанав-

[1] Данные требования ужесточены Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях"»: соответственно по численности с 10 до 50 тысяч, от 100 до 500 членов – в региональном отделении // Российская газета. – 2004. – 24 декабря.

ливать количественные критерии создания партии исходя из необходимости наличия у нее значительной поддержки в обществе в целях формирования и выражения политической воли народа.[1]

Законодатель определяет основные принципы деятельности политических партий, среди которых принципы *добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности.*

Способы создания политической партии. Политическая партия создается свободно, без разрешений органов государственной власти и должностных лиц. Политическая партия может быть создана на учредительном съезде политической партии либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на съезде общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения.

Партия создаются в *заявительно-регистрационном* порядке, приобретая при этом статус юридического лица с момента государственной регистрации.

Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений:

– о создании политической партии,

– об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации,

– о принятии устава политической партии и ее программы;

– о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии. Делегаты учредительного съезда политической партии являются учредителями политической партии.

Для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда политической партии гражданами Российской Федерации, имеющими право быть членами политической партии, образуется *организационный комитет в составе не менее 10 человек.*

Организационный комитет уведомляет в письменной форме федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный

---

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. // Российская газета. – 2005. – 8 февраля.

осуществлять государственную регистрацию политических партий, о намерении создать политическую партию и указывает ее предполагаемое наименование. Вместе с уведомлением в указанный орган направляются:

а) сведения не менее чем о десяти членах организационного комитета (фамилии, имена, отчества, даты рождения, гражданство, контактные телефоны);

б) протокол собрания организационного комитета, в котором указываются цель его создания, срок полномочий (но не более одного года), место нахождения, порядок использования денежных средств и иного имущества организационного комитета, а также сведения о члене организационного комитета, уполномоченном открыть расчетный счет для формирования средств организационного комитета и заключать гражданско-правовые договоры для обеспечения его деятельности.

Организационный комитет в течение месяца со дня выдачи ему документа, подтверждающего представление документов, публикует в одном или нескольких общероссийских периодических печатных изданиях сведения о намерении создать политическую партию и о представлении в федеральный регистрирующий орган соответствующих документов. После проведения учредительного съезда политической партии организационный комитет прекращает свою деятельность.

Политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, *с момента государственной регистрации. Документом, подтверждающим государственную регистрацию политической партии или ее регионального отделения, является свидетельство о государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения.*

Политической партии может быть отказано в государственной регистрации в случае, если:

а) положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам;

б) наименование и (или) символика политической партии не соответствуют требованиям Федерального закона;

в) не представлены документы, необходимые для государственной регистрации политической партии в соответствии с законом;

г) федеральным регистрирующим органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям закона;

д) нарушены установленные сроки представления документов, необходимых для государственной регистрации политической партии.

Отказ в государственной регистрации либо уклонение от государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения могут быть обжалованы в суд. Заявление политической партии или ее регионального отделения об обжаловании отказа в государственной регистрации рассматривается судом в течение месяца со дня подачи заявления.

Среди субъектов политических партий необходимо различать учредителей (инициаторов создания партии); членов (физических лиц, деятельность которых в партии связана с индивидуальным заявлением); участников (лиц, участвующих в деятельности партии без обязательного документального оформления); должностных лиц (руководителей и представителей партии в отношениях с обществом и государством).

Высшим руководящим органом политической партии является *съезд политической партии*. Высшим руководящим органом регионального отделения политической партии является *конференция или общее собрание регионального отделения политической партии*.

Избрание руководящих органов политической партии должно осуществляться не реже одного раза в четыре года, а региональных отделений – не реже одного раза в два года.

Законом закрепляется перечень прав политических партий, среди них права:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных Федеральным законом и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

е) учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

ж) пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

з) создавать объединения и союзы.

Политические партии, победившие на парламентских региональных выборах, участвуют в процедуре назначения главы субъекта РФ.

Политическая партия обязана:

а) соблюдать в своей деятельности Конституцию РФ и законодательство, а также устав политической партии;

б) ежегодно представлять в регистрирующие органы информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа; копии представляемых в налоговые органы Российской Федерации сводного финансового отчета политической партии и финансовых (бухгалтерских) отчетов ее региональных отделений и иных структурных подразделений с правами юридического лица;

в) допускать представителей регистрирующих органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее ре-

гиональными отделениями и иными структурными подразделениями;

г) извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии. Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии – по месту постоянного или преимущественного проживания.

Политическая партия является *единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты* и на иные выборные должности в органах государственной власти.

Политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа – съезда либо по решению Верховного Суда РФ. Заявление о ликвидации политической партии вносится в Верховный Суд РФ федеральным регистрирующим органом.

Итак, политические партии являются ключевым и наиболее заметным видом общественных объединений; всегда преследуют цель достижения государственной власти и оказания на нее влияния; в состав партий могут входить только совершеннолетние граждане; законодательство содержит усложненные условия создания и деятельности партий, что должно привести к их сокращению. Вместе с тем законодательство о политических партиях нуждается в дальнейшем совершенствовании, а их статус – в научном осмыслении.

3. Церковь и религиозные объединения: статус и отличия

В соответствии со ст. 14 Конституции РФ Россия – светское государство, что означает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства.

Отделение религиозных объединений от государства означает, в частности, что государство, его органы и должностные лица не вмешиваются ни в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, ни в законную деятельность религиозных объединений. Государство не возлагает на религиозные объединения осуществление функций органов государственной власти и других органов. Деятельность органов государственной власти не может сопровождаться публичными религиозными обрядами и церемониями.

Под религиозным объединением признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

В соответствии с законом[1] религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. *Религиозной группой* признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками.

---

[1] О свободе совести и религиозных объединениях : Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 23.07.2008).

Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления.

Для преобразования религиозной группы в религиозную организацию необходимы количественный состав не менее 10 граждан и действие на территории РФ не менее 15 лет или вхождение группы в структуру централизованной религиозной организации.

Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Таким образом, первым отличием религиозной группы от религиозной организации является обязательное наличие российского гражданства участников религиозной группы, что объясняется сложностью их учета (так как они не регистрируются) и наименьшей возможностью контроля в отношении религиозных групп со стороны государства. Вторым отличием является обязательная в установленном законом порядке регистрация организации в качестве юридического лица, что не характерно для религиозной группы.

Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы деятельности подразделяются на местные и централизованные. *Местной религиозной* организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. *Централизованной религиозной* организацией признается

религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

Религиозная организация обязана *ежегодно информировать* зарегистрировавший ее орган о продолжении своей деятельности с указанием сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц.

Непредставление указанных сведений в течение трех лет является основанием для обращения регистрирующего органа в суд с иском о признании религиозной организации прекратившей свою деятельность.

Религиозные организации могут быть ликвидированы: по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации, либо по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции РФ, федеральных законов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания (уставным целям).

Органы прокуратуры Российской Федерации, орган, осуществляющий регистрацию религиозных организаций, а также органы местного самоуправления вправе вносить в суд представление о ликвидации религиозной организации либо запрете ее деятельности.

Таким образом, образование и деятельность религиозных объединений в России имеет весьма специфичный характер, связанный с принципами правового, демократического, светского государства, где красной нитью проходит идея отделения церкви от государства и политики.

4. Правовой статус средств массовой информации

Важную роль в формировании гражданского общества в России играют средства массовой информации (СМИ). Они являются наиболее значимыми и влиятельными источниками информирования общества и личности.

СМИ есть периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации. Данное определение уточняется рядом других, раскрывающих содержание его отдельных терминов. Так, под периодическим печатным изданием понимаются газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название, текущий номер и выходящее в свет как минимум один раз в год; под радио-, теле-, видео-, кинохроникальной программой – совокупность периодических аудио-, аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющая постоянное название и выходящая в свет (в эфир) как минимум один раз в год.

Закон[1] устанавливает *разрешительный принцип* регистрации СМИ, то есть средство массовой информации может начать свою работу только после утверждения устава и получения регистрационного свидетельства.

Необходимо различать государственную регистрацию СМИ как публичных субъектов в сфере массовой информации и как юридических лиц. *Регистрация СМИ как публичных субъектов в сфере обращения массовой информации* осуществляется органами Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. СМИ считается зарегистрированным со дня выдачи свидетельства о регистрации. Учредитель сохраняет за собой право приступить к производству продукции СМИ в течение одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации. В случае пропуска этого срока свидетельство о регистрации СМИ признается недействительным.

Регистрация СМИ как юридических лиц (редакций СМИ) осуществляется налоговыми органами на основании Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц».

---

[1] О средствах массовой информации : Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 24.07.2007 г.).

Для осуществления отдельных видов деятельности СМИ помимо государственной регистрации нуждаются еще в получении лицензий (например, получение лицензии на вещание).

Прекращение и приостановление деятельности СМИ осуществляется только по решению учредителя либо суда в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа.[1]

Таким образом, СМИ играют важную роль в системе негосударственных объединений, и наиболее тесно взаимодействуют с государством, во многом формируют у населения мнение о состоянии и эффективности работы государственного аппарата.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие политической системы общества.
2. Каково место политических партий в системе негосударственных объединений?
3. Перечислите основные признаки политической системы России.
4. Назовите виды и организационно-правовые формы общественных объединений в России?
5. Какие способы образования общественных объединений Вам известны?
6. Какие требования предъявляются для образования политической партии?
7. Какие виды религиозных объединений Вам известны и в чем их различие?
8. Чем религиозная группа отличается от религиозной организации?
9. Могут ли в религиозных группах участвовать иностранные граждане?
10. В каком порядке образуются и действуют СМИ?

[1] Кокотов, А.Н. Указ. работа. – С. 117-119.

Дополнительная литература к теме

1. Богинина, С.Л. Предложения по совершенствованию закона об общественных объединениях / С.Л.Богинина, А.В.Птушенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – №6.

2. Ерыгина, В.И. Политические партии как участники правотворческого процесса / В.И.Ерыгина // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №7.

3. Заславский, С.Е. Политические партии России. Проблемы правовой институционализации / С.Е.Заславский. – М., 2003.

4. Карапетян, Л.М. Партии, национальный лидер: политические и конституционно-правовые размышления / Л.М.Карапетян // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – №8.

5. Кокотов, А.Н. Федеральный закон об общественных объединениях / А.Н.Кокотов //Российский юридический журнал. –1996. – №1.

6. Кожевников, О.А. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности политических партий в Российской Федерации / О.А.Кожевников // Российский юридический журнал. – 2005. – №1.

7. Лапаева, В.В. Становление многопартийности в России (социально-правовой анализ) / В.В.Лапаева // Государство и право. – 1995. – №8.

8. Свобода убеждений, совести и религии в современной России. Специализированный информационно-аналитический доклад / А.В.Бабушкин [и др.]. – М., 2007.

9. Тетерятников, Н.Ю. Свобода совести как субъективное право и правовой институт : монография / Н.Ю.Тетерятников. – Красноярск, 2005.

10. Шеломенцев, В.Н. Соотношение корпоративного права и общественных объединений / В.Н.Шеломенцев // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №8.

ЛЕКЦИЯ 5
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Конституционно-правовой статус личности – понятие, структура, принципы.

2. Система конституционных прав и свобод.

3. Конституционные обязанности человека и гражданина России.

4. Гарантии прав и свобод человека и гражданина.

1. Конституционно-правовой статус личности: понятие, структура, принципы

Положение личности в обществе определяется не только правовыми нормами, но и другими видами социальных норм и называется ***общественным статусом***.

Правовой статус личности составляет лишь часть ее общественного статуса и относится исключительно к ее качеству человека и гражданина, к связям личности с государством и с обществом в целом. Но статус человека характеризует одновременно и его связь с государственно-организованным обществом. Если человек – это разумное психофизиологическое и биосоциальное существо, живущее в обществе, то понятие «личность»

как научная абстракция подчеркивает факт наиболее полного отделения человека от природы, его опосредованное отношение к природе, определяемое конкретно-историческими условиями и отличающееся определенным уровнем отношения с обществом. Гражданин же – это личность, действующая в политической жизни, имеющая политические права, свободы и обязанности.

Конституционно-правовой статус личности – это задаваемое нормами национального права действительное, юридически оформленное положение человека в его взаимоотношениях с государством и обществом.

Конституционный статус личности – это ядро правового статуса личности, определяемое конституционными нормами. Конституционно-правовой статус закрепляется нормами всех отраслей российского права. Дело в том, что основные права, свободы, обязанности людей определяют содержание всех других их юридических прав, обязанностей, должны в них развиваться. Так, право свободно распоряжаться своими способностями к труду выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ) раскрывается в совокупности прав наемных работников, государственных и муниципальных служащих, лиц, работающих по гражданско-правовым договорам, и др. Различают также правовой и фактический статус личности в обществе. Фактический статус помимо права задается иными регуляторами (мораль, религия), соображениями целесообразности.

Существуют несколько подходов к определению структуры правового статуса личности, в соответствии с которыми она включает различный набор элементов. Одни ученые включают непосредственно в правовой статус личности гражданство.[1] Другие считают гражданство как определенное политико-юридическое состояние *предпосылкой*, определяющей правовой статус индивида в полном объеме, без каких-либо изъятий.[2]

---

[1] Конституция РФ. Комментарий / отв. ред. Б.А.Топорнин. – М., 1994. – С.76.

[2] Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. – М., 1996. – С.29.

Представители *широкого подхода* в структуру правового статуса включают также общую правоспособность, гарантии правового статуса[1]; законные интересы[2]; юридическую ответственность[3] и т.д.

Н.В.Витрук, *представитель дуалистического подхода*, разводит категории «правовой статус», включая в него юридические права, обязанности и законные интересы, и «правовое положение», включающее дополнительно гражданство, правосубъектность, юридические гарантии. Считается, что в правовой статус должны входить гарантии, без которых невозможно реализовать права, свободы и обязанности личности. Это обосновывается тем, что Конституция РФ включает нормы-гарантии в одну главу с правами и свободами личности, а содержащиеся в ней положения характеризует как основы правового статуса человека и гражданина РФ.[4]

Некоторые правоведы ряд дополнительных элементов правового статуса считают либо его предпосылками (гражданство, общая правоспособность), либо элементами, вторичными по отношению к основным (так, юридическая ответственность вторична по отношению к обязанностям, без обязанности нет ответственности), либо категориями, далеко выходящими за пределы правового статуса (система гарантий). Поэтому в литературе предлагается *ограниченный подход, который сводит конструкцию правового статуса личности к системе прав, свобод и обязанностей* (М.В.Баглай, Е.А.Лукашева) и не позволяет четко выделить его структуру.[5] Представляется, что нельзя сводить правовой статус личности к правам и свободам человека и гражданина, хоть и занимающим в нем стержневое место. Содер-

---

[1] Конституционный статус личности в СССР. – М., 1980. – С.21-26.

[2] Витрук, Н.В. Основы правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В.Витрук. – М., 1979. – С.29.

[3] Кучинский, В.А. Личность, свобода, право / В.А.Кучинский. – М., 1978. – С.115.

[4] Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России : учебное пособие / Л.Д.Воеводин. – М., 1997. – С.37.

[5] Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. – С.30.

жание рассматриваемой категории намного шире и потому имеет универсальную структуру.

Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации представляет собой *комплексный институт конституционного права, включающий следующие элементы*:

1) правосубъектность, включающая правоспособность и дееспособность;

2) конституционные права, свободы и обязанности личности;

3) гражданство или иную политико-правовую связь лица с государством;

4) конституционные гарантии и ответственность;

5) принципы правового статуса личности.

К предмету конституционного права относится закрепление *основ правового статуса личности*. Это в прямой форме выражено в ст. 64 – заключительной статье главы 2 Конституции РФ – где отмечается: «положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации».

Конституционно-правовой институт основ правового статуса личности отражает наиболее существенные исходные начала, определяющие положение человека в обществе и государстве, принципы их взаимоотношений.

Зачастую под правовым положением личности понимаются ее основы, употребляются термины «конституционный статус», «конституционное положение», объединяющиеся понятием «основы правового положения (статуса) личности».

Основы правового положения личности представляют собой комплексный государственно-правовой институт, составной частью которого являются основные права, свободы и обязанности граждан.[1]

Основы правового положения личности выделяют из всей совокупности отношений, образующих в целом правовое общение человека и гражданина в государстве, потому что их содержание определяется Конституцией РФ. Однако между двумя близкими по содержанию понятиями – «конституционный ста-

[1] Воеводин, Л.Д. Указ. работа. – С.13, 28.

тус» и «основы правового положения личности» – существуют как единство, так и различие. *Единство состоит* в общности исходных положений: как конституционный статус, так и его основы опираются на одни и те же устои. Вместе с тем если конституционный статус включает в себя лишь конституционные положения (нормы), то основы статуса наряду с ними *развиваются и конкретизируются в текущем законодательстве.*[1]

Для характеристики правового статуса личности имеют значение не только закрепленный за человеком фактический объем прав и свобод, но и те начала, принципы, на основе которых осуществляется их использование.

Принципы правового статуса – признаваемые и охраняемые правом, государством начала, исходя из которых осуществляются реализация прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей. В Конституции РФ закреплен ряд принципов правого статуса личности.

1. *Приоритет прав и свобод личности в отношениях с государством* (ст. 2, 18 Конституции РФ): человек, его права и свободы признаются высшей ценностью (ст. 2 Конституции), тем самым интересы личности становятся приоритетными по отношению к классовым, национальным, региональным, государственным и прочим интересам.

2. *Презумпция неотъемлемости и неотчуждаемости* прав и свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения прав и свобод.

3. *Равенство прав и свобод человека и гражданина* означает, что они признаются за всеми людьми в равной мере, не допускается дискриминация в пользовании правами и свободами по каким-либо основаниям, зависящим от естественных особенностей личности и ее социального статуса (ст. 19 Конституции РФ).

4. *Единство прав и обязанностей.* Любому праву всегда должна корреспондировать определенная обязанность. Статья 6 Конституции РФ устанавливает, что каждый гражданин обладает на территории России всеми права и свободами и несет рав-

[1] Воеводин, Л.Д. Указ. работа. – С.16.

ные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Например, ч. 2 ст. 38 допускает совпадение прав и обязанностей, ст. 42 и ст. 58 корреспондируют право и обязанность в отношении охраны и состояния окружающей среды.

5. Гарантированность прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ (ст.2) устанавливает обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В статьях 17, 19 также предусмотрено, что в России гарантируются права и свободы гражданина.

6. *Учредительный характер основ правового статуса личности*.

Таким образом, правовое положение человека и гражданина – положение человека и гражданина в обществе и государстве, урегулированное нормами права. Конституционное положение (статус) – задаваемое конституционными нормами положение человека и гражданина в обществе и государстве.

2. Система конституционных прав и свобод

Конституционные права и свободы – это закрепленные в Конституции и гарантированные государством возможности, позволяющие каждому человеку и гражданину свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения.

Отечественные юристы единодушны в том, что основные права, свободы и обязанности составляют общественно-правовой институт, но они расходятся относительно его содержания. Если большинство считают, что в этот институт следует включать все записанные в конституции права, свободы и обязанности граждан, то некоторые, напротив, полагают, что к нему относятся не все, а лишь те права, свободы и обязанности, которые непосредственно связаны с функционированием государственной власти.[1]

---

[1] Лепешкин, А.И. Курс советского государственного права / А.И.Лепешкин. – М., 1951. – Т.1. – С.21.

Существует мнение, что конституционные права, свободы и обязанности в совокупности составляют государственно-правовой институт, ибо они все закрепляют место человека, его положение в обществе и государстве. Конституционные права, свободы и обязанности фиксируют правовое положение граждан не в целом, а лишь его основы.[1]

Для этих прав, свобод и обязанностей характерен ряд признаков. Конституционные права, свободы и обязанности:

– являются основными;

– составляют юридическую базу для всей системы прав, свобод и обязанностей;

– обладают наивысшей юридической силой;

– подлежат повышенной защите.

Основными они являются потому, что опосредуют наиболее существенные, коренные, отношения между государством и его гражданами в связи с их местом в важнейших областях жизни и деятельности. Но, будучи основными по содержанию, соответствующие юридические возможности могут стать таковыми по форме, если они будут закреплены в Основном законе государства.

Конституционные права, свободы и обязанности являются *юридической базой* для всех прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, записанных в текущем законодательстве, ибо они содержат исходные, принципиальные положения в той или иной сфере регулирования общественных отношений.

Свойство наивысшей юридической силы означает, что все другие права, свободы и обязанности должны соответствовать конституционным. Обеспечение за конституционными правами, свободами и обязанностями высшей юридической силы является гарантией незыблемости всего правового статуса человека и гражданина.

Классификация прав и свобод может осуществляться по различным основаниям, однако надо иметь в виду, что она зачастую весьма условна, ибо оказывается, что оно и то же право,

---

[1] Воеводин, Л.Д. Указ. работа. – С.142.

одна и та же свобода или обязанность может одновременно принадлежать к двум или более классификационным группам.

Следует обратить внимание на проводимое в Конституции РФ разграничение основных прав и свобод на права и свободы *человека и гражданина*. Устанавливая различия между статусом человека и гражданина, Конституция РФ восстанавливает те общечеловеческие ценности, которые нашли воплощение в Декларации независимости 1776 г., Билле о правах 1789 г. (США), Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (Франция). Разграничение вытекает из различения гражданского общества и государства.

Итак, в зависимости *от субъекта обладания правом* выделяют права человека и права гражданина. Эти две категории обычно упоминаются в одной «связке», однако их содержание не тождественно. Права человека проистекают из естественного права, а права гражданина – из позитивного, хотя те и другие носят неотъемлемый характер. Права человека являются исходными, они присущи всем людям от рождения независимо от того, являются ли они гражданами государства, в котором живут, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом в силу его принадлежности к государству (гражданство).

Права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством (сферу публичных интересов), в которой он рассчитывает не только на ограждение своих прав от незаконного вмешательства, но и на активное содействие государства в их реализации. Статус гражданина вытекает из особой правовой его связи с государством – института гражданства (ст. 6 Конституции РФ).

Другое основание классификации также связано с характером субъектов прав, свобод и обязанностей. Речь идет о разделении прав, свобод и обязанностей *по форме осуществления* на индивидуальные и коллективные. Индивидуальное право часто может осуществляться коллективно, но отличие его от коллективного права в том, что оно вполне может осуществляться и защищаться индивидуально, тогда как коллективные права по своей природе не могут осуществляться индивидуально. Напри-

мер, право на забастовку коллективное потому, что индивидуальная забастовка – не забастовка, а прогул.

Классифицировать прав и свободы, а равно и обязанности, можно на основные и дополнительные. Последние производны от первых и конкретизируют их. Например, право участвовать в управлении государством – основное право, а избирательные права производны от него, суть одно из его проявлений.

По степени абсолютизации выделяют абсолютные права, не подлежащие ограничению ни в коем случае, и относительные.

Права можно различать *по времени возникновения.* Отсюда – появление понятия «поколение» прав человека. В современных теориях прав человека наблюдается тенденция относить к новому поколению такие права, которые конкретизируют индивидуальные права первых двух поколений (право на отличие, право на тишину и покой и др.), а также ряд коллективных прав (право на солидарность и право на международное общение).

Но наибольшее значение имеет традиционная классификация соответствующих прав, свобод и обязанностей *по содержанию:*

– личные или гражданские права, свободы и обязанности (ст.19-28 Конституции РФ);

– политические (ст. 29-33 Конституции РФ);

– социально-экономические и культурные (ст.34-44 Конституции РФ) (возможно наименование «социально-культурные»).

Личные права, свободы составляют первооснову правового статуса личности. Они охватывают фундаментальные аспекты личности, выражают гуманистические основы жизни общества, защищают пространство личной жизни человека, индивидуальную свободу от вмешательства извне. Большинство из них носят абсолютный характер, т.е. являются не только неотъемлемыми, но и не подлежащими ограничению. Отсюда – повышенный уровень гарантий и охраны этих прав и свобод.

Большинство конституционных прав, свобод являются личными, да и коллективные права, например право на объединение, осуществляются в результате личных усилий индивидов, поэтому выделение группы личных прав и свобод имеет особое значение. Они личные в том смысле, что направлены на защиту

людей как физических существ, на обеспечение неприкосновенности способов их личного бытия и возможности активно защищать собственные интересы в разных инстанциях. Среди личных прав и свобод – право на жизнь, достоинство личности, личная свобода и неприкосновенность, в том числе неприкосновенность частной жизни, право на личную и семейную тайну, право на защиту чести и доброго имени человека, право на неприкосновенность жилища, право самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность, право на свободный выбор места пребывания и жительства в пределах РФ, право на свободный выезд за пределы РФ и на беспрепятственное возвращение обратно, свобода совести, свобода вероисповедания.

Политические права, свободы связаны с обладанием гражданства государства в отличие от основных личных прав и свобод, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения как человеку. Связь политических прав и свобод с гражданством не означает, что они вторичны, производны от воли государства. Так же, как и личные права и свободы человека, государство признает, соблюдает и защищает политические права и свободы (ст.2 Конституции РФ).

Естественный характер этих прав вытекает из того, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Эта важнейшая основа конституционного строя реализуется через политические права и свободы каждого гражданина.

К политическим правам, свободам относятся право на народное представительство, право избирать и быть избранным, право голоса на референдумах, право иным образом принимать участие в выборах и референдумах, право нормотворческих инициатив, право на осуществление местного самоуправления, свобода мысли и слова, право на поиск, получение, передачу, производство, распространение информации, свобода массовой информации, право на объединение, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, право на участие в управлении делами государства, в том числе право на доступ к государственной

службе и на участие отправлении правосудия, право на личные и коллективного обращения в государственные органы, органы местного сам управления, право на защиту Отечества и др.

Социально-экономические права и свободы призваны дать возможность людям свободно искать, находить источники дохода и поддержки собственной жизнедеятельности и деятельности своих близких. Советская концепция прав человека исходила из первичности этой группы прав. Современное конституционное законодательство выдвигает на первое место личные права, что следует хотя бы из порядка расположения прав, обязанностей в главе 2 Конституции РФ. Вначале личные права, затем публичные, только потом – социально-экономические права.

Первостепенное значение в числе социально-экономических прав принадлежит праву частной собственности, включая право на объекты интеллектуальной собственности, орудия, средства производства. Вместе с правом собственности в центре социально-экономических прав находится право на свободный труд, означающее, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Конституция запрещает принудительный труд. Советские конституции говорили о запрете эксплуатации человека человеком. Следовательно, сегодня эксплуатация как присвоение продуктов чужого труда частными собственниками допускается, однако если только она носит добровольный, а не подневольный характер и осуществляется в рамках закона.

Ориентир на развитие свободной гражданской экономики тесно увязан в Конституции РФ с той частью прав, что направлены на обеспечение социально-экономических гарантий малоимущим, полностью или частично нетрудоспособным.

Социально-культурные права и свободы нацелены на обеспечение людям возможности творческого развития, приобщения к потребностям своего и других народов, цивилизаций, приумножения и совершенствования культурной среды. В их числе право пользования родным языком, право на свободный выбор языка, свободы воспитания, обучения и творчества, право на свободный выбор и распространение религиозных и иных убеж-

дений, право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества.

3. Конституционные обязанности человека и гражданина России

Конституционная обязанность – это закрепленная Конституцией в интересах общества необходимость, предписывающая каждому индивиду определенный вид и меру своего поведения.

Здесь важно выделить два конституционных принципа:

а) равенство обязанностей (ч.2 ст.6 Конституции РФ);

б) уважение прав и свобод других лиц. Это важнейшее условие свободы, ее необходимое ограничение и фундаментальный принцип правопорядка. Часть 3 ст.17 Конституции РФ устанавливает, что осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституция РФ закрепляет следующие конституционные обязанности человека и гражданина.

1. *Соблюдение Конституции РФ и законов.* Это самая главная обязанность, лежащая на гражданах, о чем говорится в ч. 2 ст. 15 Конституции России. По сути, она распространяется и на неграждан, поскольку нельзя допустить, чтобы кто-то из проживающих в стране лиц имел привилегию не соблюдать действующие в этой стране законы. Соблюдение Конституции РФ и законов – всеобщее правило, не знающее исключений.

Помимо общей обязанности соблюдать Конституцию существует и прямое предписание гражданам соблюдать конкретные конституционные запреты (ч.5 ст.13 Конституции РФ).

2. *Забота о детях и нетрудоспособных родителях*. В частях 2 и 3 ст.38 Конституции закреплены две конституционные обязанности граждан: во-первых, родители обязаны заботиться о детях, их воспитании; во-вторых, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Эти обязанности граждан отражают личную ответственность каждого человека за судьбу своих детей и родителей, ко-

гда они еще или уже не в состоянии обеспечить свои жизненные потребности.

3. *Получение основного общего образования.* Конституция РФ возлагает на каждого гражданина обязанность получить основное общее образование, на родителей и лиц, их заменяющих, – обязанность обеспечить получение детьми этого образования (ч.4 ст.43). Естественно, дети не могут нести ответственность за нарушение этой обязанности, трудно даже представить себе, какова может быть их ответственность и в зрелом возрасте, тем более что требование обязанности общего основного образования сохраняет силу до достижения подростком 15 лет. Единственным последствием для необразованного человека является невозможность поступления без аттестата зрелости в высшее учебное заведение и занятия ряда должностей.

4. Забота о памятниках истории и культуры. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч.3 ст.44 Конституции РФ). Данная конституционная обязанность направлена на сохранение материальных и духовных ценностей многонационального народа России, развитие его культуры.

5. *Уплата налогов и сборов.* Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст.57 Конституции РФ). Это элементарное требование к человеку и гражданину, который живет в обществе и пользуется благами государственной деятельности. С помощью налогов государство обеспечивает обороноспособность и безопасность граждан, развивает экономику, образование, науку, здравоохранение в интересах всего общества.

6. *Сохранение природы и окружающей среды.* Для выживания человечества нет большей опасности, чем уничтожение природы, загрязнение воздуха, земли и водоемов. Конституция РФ гласит: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст.58).

7. *Защита Отечества и обязанность воинской службы.* Конституция РФ объявляет защиту Отечества «долгом и обязанностью гражданина РФ» (ст.59). В данном случае правовая обязанность соединяется с моральной категорией (долгом), тем са-

мым образуя непреложный закон гражданского поведения. Но защита Отечества предполагает обязанность каждого военнообязанного гражданина «встать под ружье» в случае агрессии против России, официального объявления войны и мобилизации.

4. Гарантии прав и свобод человека и гражданина

Гарантии можно обозначить как процесс претворения и реализации в жизнь конституционных прав и свобод. Реализация прав и свобод может выражаться в форме ограниченного права обладания пользования ими или в защите восстановления прав в случае их нарушения.

Центральное место занимают *юридические гарантии*, под которыми в мире единодушно понимаются те правовые средства и способы, с помощью которых в обществе обеспечивается гражданам реализация их прав и свобод.[1]

В качестве гарантии конституционных прав и свобод выступает не только сам результат деятельности органов государственной власти, но и механизм – определенный законом порядок осуществления этой деятельности.

Условно гарантии можно подразделить на о*бъективные и субъективные.* К первым относятся те условия и средства осуществления прав и свобод, которые используются в охранительной деятельности общества, государства и его органов. Те же средства, которые применяет человек по собственному усмотрению, относятся ко вторым. Большинство гарантий носят объективный характер.

Также гарантии подразделяются на общие и специальные. Общие служат условием и средствами охраны, обеспечения защиты всех или значительной части прав и свобод (ч.1 ст.45

[1] Мицкевич, А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве / А.В.Мицкевич // Советское государство и права. – 1963. – №8. – С.28.

Конституции РФ), вторые – строго определенных (ч.2 ст.30 Конституции РФ).

Общие гарантии прав и свобод человека и гражданина. Наиболее общей гарантией прав и свобод, имеющей наивысшую юридическую силу, является сам конституционный строй, основанный на неуклонном соблюдении Конституции, неотчуждаемом, естественном праве и общепризнанных принципах и нормах международного права. Эта наивысшая гарантия трансформируется Конституцией РФ в систему определенных прав и обязанностей граждан и обязанностей государства по обеспечению прав и свобод, сформулированных в ст. ст. 45, 46, 53, 55, 56, 60, 61 Конституции РФ.

1. *Закрепление прав и свобод в Конституции* РФ – важное условие реализации конституционных прав и свобод.

2. *Государственная защита прав и свобод*. Конституция гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ч.1 ст.45).

3. *Самозащита прав и свобод*. Наряду с обязанностью государства обеспечить защиту прав и свобод существует право человека и самому защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Способы самозащиты многообразны: обжалование действий должностных лиц, обращение в СМИ, использование правозащитных организаций и общественных объединений (профсоюзы и др.).

4. *Судебная защита.* Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст.46). Такая защита наиболее эффективна и доступна каждому человеку, поскольку в суд могут быть обжалованы решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Процедура обращения граждан в судебные органы регулируется Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

5. *Международная защита*. Конституция РФ предоставляет каждому право обращаться с жалобой в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч.3 ст.46). Это право

обусловлено наличием соответствующих международных договоров РФ и используется, если исчерпаны все имеющиеся средства правовой защиты. Следовательно, жалоба может быть подана после отказа лицу во всех судебных инстанциях РФ.

6. *Возмещение вреда*. Согласно ст.53 Конституции каждый имеет право на возмещении государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Конституционная гарантия в таких случаях состоит в том, чтобы восстановить нарушенное право и возместить причиненный человеку вред.

7. *Неотменяемость прав и свобод*. Конституция РФ (ст.55) закрепляет положение о том, что законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, не должны издаваться. Она гарантирует незыблемость прав и свобод, напоминает органам законодательной власти о том, что отмена, пересмотр или любое снижение уровня гарантий влечет созыв Конституционного Суда РФ.

8. *Возраст.* Конституцией РФ установлено, что российский гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

9. *Запрет применения неопубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы* человека (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).[1]

Конституционные гарантии правосудия. В нескольких статьях Конституции РФ закреплены общепризнанные в цивилизованном мире гарантии, имеющие также значение принципов демократического правосудия. Эти гарантии лежат в основе уголовного процесса и направлены на исключение произвола в судебном разбирательстве. Гарантии правосудия – гарантии свободы личности, отсюда вытекает необходимость конституционного уровня закрепления этих гарантий.

1. *Равенство всех перед законом и судом* (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ).

---

[1] Баглай, М.В. Указ. работа. – С. 101.

2. *Гарантии подсудности* (ч. 1 ст. 47 Конституции РФ). Для человека важно, чтобы его дело рассматривалось в том суде и тем судьей, которые в соответствии с законом должны его рассматривать, о чем он заранее должен быть извещен.

3. *Гарантия права обвиняемого на рассмотрение его дела с участием суда присяжных заседателей* (ст. 47 Конституции РФ). Суда присяжных рассматривают дела о наиболее тяжких преступлениях (убийство, бандитизм и др.). Присяжные заседатели избираются по жребию из числа избирателей в возрасте от 25 до 70 лет, при этом стороны вправе немотивированно отвести по два заседателя.

4. *Право на юридическую помощь*. Это право предполагает, что каждый, кто нуждается в квалифицированной юридической помощи, может получить ее, обратившись к адвокату (ст. 48 Конституции РФ).

5. *Презумпция невиновности* (ст. 49 Конституции РФ). Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания лежит на прокуроре, следователе и лице, производящем дознание. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого. Все эти конституционные гарантии способствуют решению одной из главных задач правосудия: не допустить осуждения невиновных.

6. *Запрет повторного осуждения*. В ст.50 Конституции РФ содержится важная гарантия, гласящая, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

7. *Недействительность незаконно полученных доказательств*. На всех стадиях уголовного процесса недопустимо использовать доказательства, полученные в нарушение закона. Человек должен быть гарантирован от таких «методов» работы суда и следствия, и этому служит норма, содержащаяся в ч. 2 ст. 50 Конституции РФ. Не признаются доказательствами никакие сведения, полученные с нарушением прав и свобод человека и гражданина.

8. *Право на пересмотр приговора*. Каждый осужденный имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом, а также просьбу о помиловании или смягчении наказания. Пересмотр при-

говора – необходимая гарантия против судебных ошибок, он предусмотрен УПК РФ. Помилование – освобождение от наказания или замена его другим, более мягким наказанием. Осужденный вправе только просить об этом, а право осуществлять помилование принадлежит Президенту РФ (ч. 3 ст. 50 Конституции РФ).

9. *Гарантия от самообвинения.* Человека нельзя принуждать к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным. От него также нельзя требовать свидетельствовать против супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (ст. 51 Конституции РФ).

10. *Права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью.* Если в результате преступления или злоупотребления властью человеку причинен моральный, физический или имущественный вред, то этот вред подлежит возмещению. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

11. *Гарантия неприкосновенности личности, ее чести, частной жизни и жилища* (ст. 21-25 Конституции РФ)

12. *Запрет обратной силы закона.* Динамичность жизни порождает потребность изменения законов. Они могут меняться в сторону усиления или ослабления ответственности за какие-то деяния. Но это порождает опасность того, что человека, совершившего правонарушение, спустя некоторое время привлекут к ответственности по закону, который не действовал в момент совершения правонарушения. Чтобы этого не происходило, Конституция РФ (ст.54) закрепляет общеизвестную в демократическом праве гарантию: закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Следовательно, никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением.[1]

Таким образом, для реализации конституционных прав и свобод граждан, конституционных обязанностей нужны гарантии, являющиеся элементом правового статуса личности. Вопрос о гарантиях возникает всякий раз, когда осуществляется

[1] Конституционное право России / отв. ред. А.Н. Кокотов. – С. 155-159.

переход от должного к сущему. Гарантии основных обязанностей выражаются в создании наиболее благоприятных условий для несения и активного использования обязанностей.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие «конституционно-правовой статус личности».
2. Какие элементы входят в структуру правового статуса личности?
3. В чем отличия принципов равенства и равноправия?
4. Каково соотношение прав человека и прав гражданина?
5. По каким критериям проводятся классификации прав и свобод личности?
6. В чем значение политических прав?
7. Какие конституционные обязанности человека и гражданина Вам известны?
8. Какие общие и специальные конституционные гарантии прав человека Вы знаете?
9. Какие личные права и свободы человека гарантированы российской Конституцией?
10. Какие органы призваны гарантировать права человека?

Дополнительная литература к теме

1. Адзинова, Е.А. Право на судебную защиту: регулирование и интерпретация / Е.А.Адзинова, О.Н.Кряжкова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №7.
2. Бондарь, Н.С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н.С.Бондарь, А.А.Джагарян. – М., 2005.
3. Калашников, С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества / С.В. Калашников // Государство и право. – 2002. – №10.
4. Комкова, Г.Н. Реализация равенства прав и свобод человека независимо от отношения к религии в современной России / Г.Н. Комкова // Правоведение. – 2003. – №1.

5. Кравец, И.А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности / И.А. Кравец // Журнал российского права. – 2003. – №8.

6. Китайчик, М.М. Право на защиту от информации / М.М.Китайчик // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №3.

7. Лапаева, В.В. Правовой принцип формального равенства / В.В. Лапаева // Журнал российского права. – 2008. – № 2.

8. Лебедев, В.А. Конституционная защита прав и свобод личности : монография / В.А. Лебедев. – М., 2005.

9. Матейкович, М.С. Субъективное избирательное право граждан в системе прав и свобод личности / М.С.Матейкович // Правоведение. – 2003. – №1.

10. Невирко, Д.Д. Права человека : учебное пособие / Д.Д.Невирко. – Красноярск, 2006.

11. Орлова, О.В. Социально-правовой механизм реализации и защиты прав и свобод личности в гражданском обществе / О.В. Орлова // Государство и право. – 2008. – № 7.

12. Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е.А.Лукашева. – М., 2002.

13. Пчелинцев, С. Нормы международного права и Конституция РФ в целях ограничения прав и свобод граждан / С.Пчелинцев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. –№2.

14. Югов, А.А. Механизм реализации конституционных (основных) прав, свобод и обязанностей – ключевой компонент подлинного народовластия / А.А.Югов // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – №7.

15. Якимов, Г.А. Правовой статус личности: проблемы природы и элементного состава / Г.А.Якимов// Российский юридический журнал. – 2008. – № 2.

ЛЕКЦИЯ 6

ГРАЖДАНСТВО В РОССИИ. ПРАВОВОЙ СТАТУС БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

Учебные вопросы

1. Понятие, сущность и принципы гражданства России.

2. Основания приобретения и прекращения гражданства.

3. Конституционно-правовой статус иностранных граждан.

4. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев. Политическое убежище.

1. Понятие, сущность и принципы гражданства России

В настоящий момент к явлению гражданства в литературе сложились различные подходы. Одни ученые определяются гражданство, с одной стороны, как составную часть института, закрепляющего основы правого статуса личности, с другой – как правовое состояние личности.[1] Другие считают, что гражданство – это не только объективное право (совокупность норм), но и неотъемлемое, личное (субъективное) право человека[2] (поэтому точнее говорить о праве на гражданство).

---

[1] Козлова, Е.И. Указ. работа / Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин. – С.157.

[2] Воеводин, Л.Д. Указ. работа. – С.104-105. С.А.Авакьян отвергает понимание гражданства как принадлежности лица к соответствующему государству, так как оно отражает как бы зависимость лица от государства. Однако гражданство,

На наш взгляд, более верным следует считать, что термин «гражданство» имеет три основных значения. Во-первых, под гражданством понимается одно из суверенных прав государства. Во-вторых, гражданство представляет собой публично-правовое состояние индивидов. В-третьих, гражданством именуют конституционно-правовой институт.[1]

В качестве *суверенного права государства* гражданство выступает как возможность государства регулировать отношения гражданства. Гражданство как *публично-правовое состояние индивидов* представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством в целом. Гражданство в *качестве конституционно-правового института* – это совокупность конституционных норм, регулирующих принципы, основания, порядок приобретения и прекращения гражданства РФ, т.е. отношения между государством, с одной стороны, и гражданами, иностранцами, лицами без гражданства – с другой.

Избираемый подход к определению гражданства зависит от установленной законодателем дефиниции такого явления.

Согласно Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» «*Гражданство Российской Федерации – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией выражающаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей*».[2]

Исходя из законодательного определения, можно сделать вывод о таких необходимых свойствах гражданства, как:

1) *устойчивость.* Присущая гражданству устойчивость связей государства и лица не означает принудительного удержания конкретного человека в гражданстве и на территории государства, поскольку это ущемляло бы его свободу. Гражданство как связь лица и государства проявляет свою устойчивость в

по его мнению, не делает человека «придатком» государства, не создает абсолютной подчиненности личности государству. Поэтому в современной трактовке гражданства в его содержание включается право на гражданство и возможность изменения последнего по воле самого человека. См.: Авакьян, С.А. Конституционное право России : учебный курс: в 2 т. – М., 2005. – Т.1. – С.512-513.

[1] Кокотов, А.Н. Указ. работа. – С. 83-85.

[2] О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 01.10.2008 г.).

пространстве и времени. В *пространстве* она характеризуется тем, что правовая связь лица с государством сохраняется и тогда, когда гражданин выезжает за границу. И в этом случае государство и гражданин продолжают обладать взаимными правами и обязанностями, так как гражданство территориально не ограничено. Устойчивость гражданства *во времени* проявляется в его непрерывности и бессрочности. Гражданство не меняется автоматически под воздействием каких-либо внешних факторов;

2) *правовой характер связи.* Данный признак свидетельствует об *исключительно правовом* характере регламентации отношений гражданства, правовой основой которого являются нормы соответствующих нормативно-правовых актов и которое юридически оформляется, его наличие подтверждается основным документом – паспортом;

3) *взаимность.* Взаимность гражданства предполагает, что связь между гражданином и государством является взаимной, а, следовательно, не только лишь гражданин несет определенные обязанности по отношению к государству и государство обладает определенными правами в отношении гражданина, но и наоборот – государство исполняет перед гражданином определенные обязанности и гражданин имеет определенные права в отношении государства.

Правовой основой института гражданства является Конституция РФ, международные акты, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. о гражданстве, подзаконные акты.

Принципы российского гражданства

К категории принципов российского гражданства относятся те основные положения (идеи), на которых базируется исследуемый правовой институт.

Принцип единого гражданства. Действующий закон о гражданстве вслед за Конституцией Российской Федерации не предусматривает республиканского гражданства, хотя прямо и не отрицает его. В новых условиях единое гражданство, видимо, должно пониматься как определение гражданства Российской Федерации в качестве *единственного* в стране.[1]

[1] Кокотов, А.Н. Указ. работа. – С.85.

Принцип самостоятельности решения человека о состоянии гражданства. Его особенность заключается в способности личности самостоятельно решать вопросы гражданства при достижении 18 лет (ст.60 Конституции РФ); в особом порядке проходит разрешение вопросов гражданства детей до 14 лет и от 14 до 18 лет, а также гражданства недееспособных лиц.

Принцип недопустимости лишения гражданства. Этот принцип состоит в несвязанности гражданства с ответственностью за правонарушения и означает невозможность лишения человека гражданства (ст.6 Конституции РФ), какие бы противоправные деяния он ни совершил. Россия, в отличие от СССР, отказалась от института лишения гражданства. Запрет на лишение гражданства проистекает из двустороннего характера связи между гражданином и государством.

Принцип допущения двойного гражданства означает признание Россией юридических последствий, которые вытекают для нее из состояния граждан Российской Федерации в гражданстве иностранных государств, если такое состояние допускается законами или международными договорами. В отношении двойного гражданства СССР всегда стоял на позиции непризнания такового. Россия придерживается в этом вопросе иного взгляда, допуская наличие двойного гражданства, но лишь при определенных условиях.[1]

Принцип сокращения числа лиц без гражданства означает, во-первых, создание государством условий и устранение препятствий для получения российского гражданства, чему способствует введение упрощенного порядка приобретения гражданства России. Во-вторых, законодатель вводит ряд правил, предотвращающих рост числа лиц без гражданства. Так, не может быть прекращено российское гражданство ребенка, если в результате этого он станет лицом без гражданства, или введен запрет на выход из гражданства Российской Федерации, если гражданин не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

---

[1] Авакьян, С.А. Гражданство РФ / С.А.Авакьян. – М., 1994.

Принцип равного гражданства. В рамках отношений гражданства принцип равного статуса людей независимо от социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности дополняется установкой, согласно которой все граждане РФ равны между собой независимо от времени их состояния в российском гражданстве и основания его приобретения.

Принцип экстерриториальности гражданства означает сохранение гражданства за лицами, проживающими или пребывающими за пределами территории России. Таким образом, дополнительно прослеживается пространственная устойчивость гражданства.

Сохранение гражданства при изменении семейных отношений означает, что приобретение, изменение и утрата гражданства не влияет на гражданство супруга. Гражданство детей регулируется законом особо.

Защита и покровительство РФ своих граждан за рубежом заключается в ответственном отношении России к своим гражданам независимо от их местонахождения.

Итак, принципы российского гражданства выступают исходным началом института гражданства России, предопределяющим как основания его приобретения и прекращения, так и порядок рассмотрения вопросов гражданства.

2. Основания приобретения и прекращения гражданства

Законодатель устанавливает, что российское гражданство приобретается: 1) по рождению; 2) в результате приема в гражданство; 3) в результате восстановления в гражданстве; 4) путем выбора гражданства (оптации) и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами РФ; 5) по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации».

Приобретение гражданства по рождению (филиация) означает, что гражданская связь лица с государством возникает из

самого факта его рождения. Датой приобретения гражданства считается дата рождения. В данном аспекте важны два принципа: «право крови», где важно, кто родители ребенка, и «право почвы», что означает важность места, где он родился.

Законодатель вводит ряд правил определения гражданства по рождению.

1. Родившийся ребенок становится российским гражданином независимо от того, где он родился (на территории России или за ее пределами), если оба его родителя или единственный родитель имеют на момент рождения гражданство РФ. Это правило исходит из принципа «права крови».

2. Если один из родителей на момент рождения ребенка имеет российское гражданство, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или его местонахождение неизвестно, то ребенок становится российским гражданином независимо от места его рождения. Здесь также действует принцип «права крови».

3. Если один из родителей на момент рождения ребенка имеет российское гражданство, а другой является иностранцем, ребенок становится российским гражданином при условии, что родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства. Здесь используется как принцип «права крови», так и принцип «права почвы».

4. Если оба родителя, проживающие на территории Российской Федерации, на момент рождения ребенка являются иностранцами или лицами без гражданства, ребенок становится гражданином Российской Федерации тогда, когда родился на территории РФ, а государства, гражданами которых являются родители, не предоставляют ему свое гражданство. Данное правило исходит из принципа «права почвы».

5. Находящийся на территории Российской Федерации ребенок, родители которого неизвестны, становится российским гражданином в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения. Изложенное правило также исходит из принципа «права почвы».

В вышеперечисленных случаях российское гражданство предоставляется детям независимо от волеизъявления их родителей и, естественно, их самих. Оформление российского гражданства по рождению производится органами записи актов гражданского состояния, органами внутренних дел, органами Министерства иностранных дел.

Прием в гражданство в общем порядке осуществляет Президент РФ. Прием в российское гражданство (натурализация, укоренение) осуществляется в разрешительном порядке, хотя момент усмотрения существенно ограничен законом. Суть такого порядка: иностранец или лицо без гражданства могут приобрести гражданство РФ при положительном решении этого вопроса Президентом РФ. Однако Президент, принимая решение, должен ориентироваться на требования законодательства о гражданстве.

Совершеннолетние и дееспособные иностранные граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в общем порядке при условии, если указанные граждане и лица: а) проживают на территории РФ со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство РФ в течение пяти лет непрерывно; б) обязуются соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ; в) имеют законный источник средств к существованию; г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин; владеют русским языком; порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ.

Прием в гражданство в упрощенном порядке. Ряд иностранцев, лиц без гражданства вправе приобрести гражданство РФ без соблюдения всех условий приобретения гражданства в общем порядке. Условно законодатель их подразделяет на три группы:

– совершеннолетние и дееспособные иностранцы и апатриды, которые имеют хотя бы одного родителя – российского гражданина, проживающего на территории РФ; лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, проживавшие и проживающие в государствах, входивших в состав СССР, не получившие гражданства этих государств; граждане государств, входивших в состав СССР, получившие среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях РФ после 1 июля 2002 г.;

– иностранные граждане и апатриды, проживающие на территории Российской Федерации, которые: родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР; состоят в браке с гражданином РФ не менее трех лет; являются нетрудоспособными и имеют дееспособных совершеннолетних детей, являющихся гражданами РФ;

– ребенок, один из родителей которого имеет гражданство РФ, – по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя, если ребенок проживает вне пределов РФ; ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство РФ, – по заявлению родителя; ребенок или недееспособное лицо, над которым установлена опека или попечительство, – по заявлению опекуна, попечителя, имеющего гражданство РФ.

Законодатель расширил данный перечень, включив в него бывших граждан СССР, зарегистрированных по месту жительства в РФ по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получивших разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, если они до 1 января 2010 г. заявили о желании приобрести гражданство РФ, а также ветеранов Великой Отечественной войны, имевших гражданство бывшего СССР и проживающих на территории Российской Федерации.

Восстановление в гражданстве заключается в предоставлении гражданства РФ лицам, ранее им обладавшим. Восстановление в гражданстве производится так же, как и прием в гражданство в общем порядке (указом Президента РФ), за исключением требования о сроке непрерывного проживания в РФ, который сокращен до трех лет. Представляется, однако, что ре-

натурализация может осуществляться в силу Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и с сокращением срока непрерывного проживания до одного года (ч. 2 ст. 13), и в упрощенном порядке (ст. 14).

Решения об отклонении заявлений о приеме, восстановлении гражданства принимают органы, их рассматривающие. Президент РФ во всех перечисленных случаях, кроме первого, в исключительном порядке вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство РФ, восстановлении в гражданстве иностранцев, лиц без гражданства.

Иные основания приобретения гражданства. Помимо фактов рождения, приема в гражданство, его восстановления, появление у лица гражданства может связываться с наступлением иных обстоятельств, в частности заложенных в международных договорах. Одно из подобных обстоятельств – *оптация,* когда два или более государств договариваются между собой о том, что часть их граждан до установленного договором срока получает право выбора гражданства одного из договаривающихся государств. Как правило, такая договоренность устанавливается при изменении территории государств.

К числу иных оснований приобретения российского гражданства относятся также правила следования гражданства детей гражданству родителей, усыновителей (удочерителей), опекунов, попечителей; следования гражданства недееспособных лиц гражданству попечителей. Приобретение, прекращение гражданства РФ в этих случаях оформляется в общем или в упрощенном порядке. Для приобретения или прекращения гражданства РФ ребенка в возрасте от 14 до 18 лет во всех случаях его следования гражданству родителя, усыновителя (удочерителя), попечителя требуется письменное согласие ребенка.[1]

Основания прекращения гражданства

Закон о гражданстве в качестве оснований прекращения гражданства предусматривает: выход из гражданства; выбор гражданства (оптацию), иные основания, которые могут преду-

[1] См.: Кокотов, А.Н. Указ. работа. – С. 95-98.

сматриваться международными договорами; случаи следования гражданства детей гражданству родителей, усыновителей (удочерителей), опекунов, попечителей.

Выход из гражданства (добровольная экспатриация) предусматривает обязательное первичное волеизъявление гражданина, ставящего вопрос о прекращении его российского гражданства. По общему правилу выход из гражданства осуществляется в разрешительном порядке. Лицо, желающее выйти из гражданства, обращается с заявлением на имя Президента РФ. Окончательное решение вопроса о выходе остается за Президентом.

Выход может иметь место и в *упрощенном порядке* в случаях: если лицо, желающее выйти из российского гражданства, постоянно и на законных основаниях проживает на территории иностранного государства; либо если выходит из российского гражданства ребенок по заявлению родителей, один из которых – российский гражданин, а другой – иностранец, либо по заявлению единственного родителя – иностранца. В этих случаях выход из российского гражданства оформляется решениями ФМС, органами Министерства иностранных дел.

Выход из российского гражданства *не допускается,* если: гражданин имеет перед РФ не выполненное обязательство, установленное федеральным законом; привлечен компетентными органами РФ в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения. Последнее требование является законодательной новеллой и направлено на реализацию принципа сокращения числа лиц без гражданства.

*Отмена решения о приеме в гражданство, о прекращении гражданства***.** Решение о приобретении или прекращении гражданства РФ подлежит отмене, если будет установлено, что оно принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке.

В отличие от прежнего закона Федеральный закон 2002 г. отмену решений по вопросам гражданства (как приобретения, так и прекращения) рассматривает в отдельной главе – IV. Таким образом, если Закон РСФСР 1991 г. признавал отмену решений о приеме в гражданство одним из способов прекращения гражданства РФ[1], то Федеральный закон 2002 г. любое решение, как по приобретению, так и по прекращению гражданства, принятое на основе недостоверных данных, признает изначально не имеющим юридических последствий.

3. Конституционно-правовой статус иностранных граждан

Иностранный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательство наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Лицо без гражданства – физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательство наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства урегулирован Конституцией РФ, Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

---

[1] Статья 24 Закона РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» гласила: «1. Решение о приеме в гражданство Российской Федерации отменяется в отношении лица, которое приобрело гражданство Российской Федерации на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов. Факт представления заведомо ложных сведений и фальшивых документов устанавливается в судебном порядке. Отмена решения о приеме в гражданство не освобождает данное лицо от установленной законом ответственности. 2. Отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации не распространяется на супруга и детей лица, указанного в части первой настоящей статьи, приобретших гражданство Российской Федерации вместе с ним, если не будет доказана их осведомленность о том, что гражданство Российской Федерации было приобретено незаконным путем. 3. Отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации возможна в течение пяти лет после приема».

Действующее законодательство различает три категории иностранцев:

1) *временно пребывающих иностранных граждан.* Срок временного пребывания иностранного гражданина в РФ определяется сроком действия выданной ему визы (не свыше 90 суток) либо трудовым договором или гражданско-правовым договором на выполнение работ (оказание услуг) (на срок не более 1 года). В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства Правительство РФ вправе увеличить до ста восьмидесяти суток или сократить установленный срок временного пребывания иностранного гражданина;

2) *временно проживающих иностранных граждан.* Разрешение на временное проживание, т.е. подтверждение права временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, выдается в пределах квоты, утверждаемой Правительством РФ сроком на три года. Правительство РФ ежегодно утверждает квоты, в пределах которых возможен прием иностранцев для временного проживания в субъектах РФ. Правительство, утверждая квоты, учитывает предложения исполнительных органов власти субъектов РФ, демографическую ситуацию в них, возможности по обустройству иностранцев.

Без учета утвержденной Правительством РФ квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину:

– родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;

– признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве РФ;

– имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

– состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;

– осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством РФ;

– поступившему на военную службу – на срок его военной службы;

– являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию;

– в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;

3) *постоянно проживающих иностранных граждан.* К данной категории относятся лица, получившие разрешение на постоянное проживание – вид на жительство. Вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину (или лицу без гражданства) в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет, он может неоднократно продлеваться на пять лет. Заявление о выдаче вида на жительство подается в компетентные органы не позднее, чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

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 получения данным иностранным гражданином вида на жительство. Подача данным иностранным гражданином уведомления осуществляется им лично или в установленном порядке почтовым отправлением при предъявлении документа, удостоверяющего личность данного иностранного гражданина и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве, а также его вида на жительство. Требование предоставления иностранным гражданином иных документов или других сведений, помимо

подлежащих внесению в указанное уведомление, не допускается. В указанное уведомление вносятся следующие сведения:

– имя данного иностранного гражданина, постоянно проживающего в Российской Федерации, включающее его фамилию, собственно имя, отчество (последнее – при наличии);

– место проживания данного иностранного гражданина;

– место (места) работы и продолжительность осуществления данным иностранным гражданином трудовой деятельности в течение очередного года со дня получения им вида на жительство;

– период нахождения данного иностранного гражданина за пределами Российской Федерации в течение очередного года со дня получения им вида на жительство (с указанием государств выезда);

– размер и источники дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им вида на жительство.

Форма и порядок подачи уведомления устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Регистрация иностранных граждан. Иностранец, въехавший в Российскую Федерацию, обязан зарегистрироваться в течение трех рабочих дней со дня прибытия в страну.

• Основные права и обязанности иностранных граждан, апатридов во многом обусловлены применением так называемого **правового режима** – установленного и контролируемого государством порядка приобретения и реализации иностранными гражданами определенных прав и обязанностей. *Национальный режим* определяют как уравнивание иностранных граждан в правах с гражданами за исключением тех прав, которые присущи исключительно гражданам. *Режим наибольшего благоприятствования* применяется в отдельных зарубежных странах в результате заключения договора, по которому государство обязано относиться к гражданам своего партнера на тех же условиях, что к гражданам своей страны. *Специальный дипломатический режим* – совокупность прав и условий, установленных законом или международным договором, когда отдельные права и обязанности закрепляются именно за иностранными гражданами.

В России действует национальный режим, причем его действие носит безусловный характер, т.е. он предоставляется иностранным гражданам права независимо от того, имеют ли наши граждане аналогичные права в их странах. Вместе с тем отечественное законодательство предусматривает возможность ответных ограничений, так называемых *реторсий.*

Иностранный гражданин может быть подвергнут *депортации*, т.е. принудительной высылке из Российской Федерации в случае утраты или прекращения оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в РФ. Это возможно, если иностранный гражданин:

– выступает за насильственное изменение основ конституционного строя РФ, иными действиями создает угрозу безопасности РФ или граждан РФ;

– 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;

– осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкое преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным, и т.д.

Решение о выдворении принимается компетентными органами. Уклоняющиеся от выезда в таких случаях подлежат выдворению в принудительном порядке.

В отношении ограничений прав иностранных граждан необходимо отметить следующее.

Любой иностранный гражданин не имеет права:

– находиться на муниципальной службе.

– замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания РФ;

– быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях

судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

– быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

– быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством РФ;

– заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом, и др.

Таким образом, правовой статус иностранцев заметно отличается от статуса граждан России как по формальным, так и по содержательным аспектам. Тем не менее очевидно, что Россия создает апатридам надлежащие условия как для полноценного проживания на ее территории, так и для приобретения ими гражданства России, способствуя реализации принципа сокращения числа лиц без гражданства на территории России.

4. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев. Политическое убежище

Прекращение существования СССР привело к тому, что значительное число лиц русскоязычного населения оказались жителями иностранных государств, что привело к массовой миграции. В феврале 1993 г. были приняты Федеральные законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», определяющие порядок обращения и рассмотрения ходатайств, права и обязанности беженцев и вынужденных переселенцев.

Беженец – лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований 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 местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. Тем самым беженец не является гражданином РФ, находится вне страны своей гражданской принадлежности, покинул указанную страну по вполне обоснованным опасениям стать жертвой преследования, не может (не желает) пользоваться ее защитой вследствие таких опасений.

Признание лица беженцем осуществляется в порядке, определяемом законом «О беженцах»[1]. В нем предусматривается последовательность стадий: обращение с ходатайством о признании беженцем; предварительное рассмотрение ходатайства; принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; выдача свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; рассмотрение ходатайства по существу; принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; выдача удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

В отличие от беженца вынужденный переселенец – как правило, гражданин России, по аналогичным основаниям, за исключением гражданства, покинувший место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию России или вынужденный переместиться в пределах РФ из одного субъекта РФ в другой.[2]

К данной категории относятся также иностранные граждане или лица без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории РФ и изменившие место жительства в пределах территории России по указанным основаниям.

Таким образом, вынужденным переселенцем при наличии указанных выше случаев признается:

---

[1] О беженцах : Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 23.07.2008 г.).

[2] О вынужденных переселенцах : Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (ред. от 23.07.2008 г.).

1) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию РФ;

2) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта РФ;

3) иностранец, лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории РФ и вынужденные изменить место жительства в пределах территории РФ;

4) гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в РФ и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства РФ, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве.

Законодатель ограничил круг оснований, препятствующих признанию лиц вынужденными переселенцами, среди них:

– совершение лицом преступления против мира, человечности или другого тяжкого преступления, признаваемого таковым законодательством Российской Федерации;

– не обращение лицом без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации;

– покидание лицом места жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Признание лица вынужденным переселенцем осуществляется в порядке, определяемом законом «О вынужденных переселенцах», в котором предусматривается последовательность стадий: обращение с ходатайством о признании лица вынужденным переселенцем в территориальный орган миграционной службы по месту своего нового пребывания; решение органа миграционной службы о регистрации ходатайства; выдача свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица вынуж-

денным переселенцем либо уведомления об отказе регистрации ходатайства; решение вопроса о признании лица вынужденным переселенцем и выдача ему удостоверения.

Правовой статус беженцев (предоставляется на 3 года) отличается от правового статуса вынужденных переселенцев (предоставляется на 5 лет) тем, что беженец – это иностранный гражданин или лицо без гражданства, а вынужденный переселенец – это, как правило, гражданин России. Конституционно-правовой статус беженцев во многом сходен со статусом иностранных граждан, не обладающих иммунитетами и привилегиями. Поэтому, учитывая, что национальный режим действует в отношении лишь определенных прав и обязанностей иностранцев, беженцы практически никогда не уравниваются в правах и обязанностях с вынужденными переселенцами. Существуют также отличия, связанные с порядком прибытия в Россию, оформлением, и т.д.

Политическое убежище. В ст.63 федеральной Конституции закреплено право иностранных граждан и лиц без гражданства *на политическое убежище*. Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. №746 утверждено Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища.

Основанием для политического убежища является преследование (или его реальная угроза) лица, ищущего убежища и защиты, в стране его гражданской принадлежности или в стране обычного места жительства за *общественную политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормами международного права*.

Политическое убежище Российской Федерацией не предоставляется, если:

лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную

силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Российской Федерации;

лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;

лицо прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека;

лицо прибыло из страны, с которой Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Законом РФ «О беженцах»;

лицо представило заведомо ложные сведения;

Лицо, которому Россией предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях: возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства; выезда на жительство в третью страну; добровольного отказа от политического убежища на территории РФ; приобретения гражданства РФ или гражданства другой страны.

Лицо, желающее получить политическое убежище на территории Российской Федерации, обязано в течение семи дней по прибытии на территорию России обратиться в ФМС субъекта РФ по своему месту пребывания с письменным ходатайством, которое направляется в МВД.

Министерство внутренних дел РФ рассматривает поступившие ходатайства, запрашивает заключения Министерства иностранных дел РФ и Федеральной службы безопасности РФ, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища Российской Федерацией.

С учетом предложений Комиссии по вопросам гражданства решение о политическом убежище принимается Президентом Российской Федерации в форме указа, о котором сообщается заявителю МВД РФ в течение семи дней.

Лицу, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, а также членам его семьи выдаются

свидетельства установленного образца по месту обращения лица с ходатайством. Органы МВД на его основании оформляют лицу и членам его семьи вид на жительство. Лишение политического убежища производится указом Президента РФ.

Таким образом, при определении статуса лица (беженца или вынужденного переселенца) определяющим в объеме его прав и обязанностей является наличие гражданства РФ.

Контрольные вопросы

1. Какие основные принципы гражданства Вы знаете?
2. Дайте определение гражданства в конституционно-правовом аспекте.
3. В чем отличие лишения гражданства РФ от отмены решения о приеме в гражданство?
4. Каково отличие правового статуса беженца и вынужденного переселенца?
5. Какие нормы Конституции РФ регулируют гражданство.
6. Какие нормы Конституции РФ направлены на защиту граждан РФ?
7. Какими правами и свободами пользуются иностранные граждане в России?
8. В чем значение принципа сокращения лиц без гражданства?
9. Какие категории иностранных граждан определены законом?
10. Дайте определение соотечественников и проведите их отличие от граждан.

Дополнительная литература к теме

1. Авакьян, С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция : монография / С.А.Авакьян. – СПб., 2003.
2. Басик, В.П. Эволюция понятия «правовой статус человека и гражданина» в российской правовой науке / В.П.Басик // Право и политика. – 2003. – №5.

3. Басик, В.П. Правовое положение граждан РФ и иностранцев в России / В.П.Басик. – М., 2004.

4. Безруков, А.В. Конституционно-правовое регулирование гражданства и миграции в России : учебное пособие / А.В.Безруков, С.А.Пунтус. – Красноярск, 2008.

5. Васильева, Т. Россия и соотечественники: приоритеты и политика / Т.Васильева // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2001. – №1 (34).

6. Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России / Л.Д.Воеводин. – М., 1997.

7. Габаев, А.Б. Переселенцы – чьи они? / А.Б.Габаев // Журнал российского права. – 2001. – №2.

8. Защита прав человека в современном мире. – М., 1993.

9. Иванов, В.П. Иммиграционное законодательство: проблемы становления / В.П.Иванов // Журнал российского права. – 2002. – №8.

10. Кручинин, А.С. Проблемы формирования понятия «неграждане» / А.С.Кручинин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №1.

11. Кутафин, О.Е. Российское гражданство : монография / О.Е.Кутафин. – М., 2003.

ЛЕКЦИЯ 7
ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

Учебные вопросы

1. Теория государственного устройства.

2. Становление федерации в России.

3. Конституционно-правовое разграничение предметов ведения и полномочий.

4. Институт федерального воздействия на субъекты Российской Федерации.

1. Теория государственного устройства

Территория любого государства всегда определенным образам организована, разделена на части в целях повышения эффективности управления государством и оптимизации взаимоотношений Центра и регионов.

Термином «государственное устройство» обозначают организацию территории государства, соотношение государства как целого с его составными частями. Государственное устройство – важнейший элемент любого государства. Его основное назначение заключается в таком устройстве территории и установлении таких связей Центра и регионов, которые бы оптимально обеспечивали осуществление государственной власти. Государственное устройство обусловлено различными факторами: размером территории, составом населения, национальными традициями, особенностями формирования государства.

Выделяют различные элементы государственного устройства:

1) территориальную организацию государства;

2) формы взаимоотношений государства в целом с его составными частями;

3) принципы, положенные в основу государственного устройства.

Таким образом, государственное устройство определяется как территориальная организация государства, включающая принципы и формы взаимоотношений государства с его составными частями.[1]

Государственное устройство – это разделение (структуризация) территории государства на определенные части (государственные образования) посредством установления их правового статуса, взаимоотношений государства с его составными частями и между последними.[2]

Содержание государственного устройства включает:

– характеристику территориальной целостности государства;

– установление принципов взаимоотношений государства и его частей;

– конкретный способ и объем разграничения компетенции между Центром и регионами;

– единство правового пространства;

– степень участия регионов в решении общегосударственных задач.

В зависимости от функциональной нагруженности территориальные единицы государства подразделяют на *универсальные и специализированные*. Первые представляют основу государственного устройства и подразделяются на два уровня – первичный (субъекты РФ), вторичный – автономные территориальные образования в субъектах РФ. Вторые выполняют специфические функции (временные пояса, военные, избирательные округа, ведомственные территории, заповедники, курортные зоны и т.п.).[3]

---

[1] Конституционное право РФ / отв. ред. М.И.Кукушкина, В.Д.Перевалова – Екатеринбург, 1995. – С. 160.

[2] Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. – С. 123.

[3] Там же. – С.123-125.

Не вполне правомерно отожествлять понятия государственного устройства и формы государственного устройства. Первое является исходным для второго, которое конкретизирует первое. Иными словами, форма государственного устройства есть внешнее выражение территориальной структуры конкретного государства.

Форма государственного устройства есть совокупность обобщенных критериев, характеризующих внутреннее строение государства, его деление на составные части, отражающие также характер соотношения государства в целом и отдельных его частей.[1]

Форма государственного устройства показывает:

– какова внутренняя структура государства;

– каково правовое положение этих частей и каковы взаимоотношения их с государством в целом и между собой;

– в какой государственной форме выражаются интересы каждого относительно обособленного территориального коллектива людей, проживающего на территории данного государства.

Иногда в литературе идет речь о соотношении формы правления и формы государственного устройства, хотя это две разные характеристики формы государства. Поскольку учреждение системы органов государственной власти осуществляется в рамках территориального деления государства, а компетенция органов государственной власти производна от компетенции государства, представляется возможным форму государственного устройства рассматривать как более фундаментальную категорию, чем форму правления.

Существуют две основные формы государственного устройства: унитарное (от лат. «один») и федерация (от лат. «укреплять союзом»). Конфедерация – союз суверенных государств, строго говоря, к форме государственного устройства не относится, этот союз государств – субъект международного публичного права.

---

[1] Конституционное право : энциклопедический словарь / отв. ред. С.А.Авакьян. – М., 2000. – С. 634.

К признакам федерации относятся следующие: субъектный состав; территория федерации состоит из территории ее субъектов; самостоятельность субъектов; законодательный орган федерации – двухпалатный парламент; действует федеральная конституция и законодательство, а также действуют конституции и законодательство субъектов федерации; существует одновременно система высших органов власти федерации и ее субъектов; субъекты могут иметь свое гражданство.[1]

Итак, федерация есть сложное союзное государство, имеющее многоуровневую территориальную структуру и объединяющее несколько государственных образований, обладающих определенной политико-правовой самостоятельностью и участвующих в решении общегосударственных задач.

Важнейшими признаками федерации являются:

– наличие относительно самостоятельных территориальных единиц (субъектов федерации);

– наличие органов государственной власти субъектов федерации, обладающих определенной самостоятельностью и собственной компетенцией;

– реальное представительство и участие субъектов в решении федеральных вопросов.

Федерацию необходимо отличать от федерализма как более фундаментальной категории. Федерализм в литературе рассматривается как принцип, режим и форма государственного устройства, хотя основное его сущностное содержание сводится к принципу. Федерализм можно *определить как основополагающий принцип государственного устройства, выражающийся в сложном характере территориальной и властной организации государства, предполагающий наличие самостоятельных субъектов в составе единого государства.* Именно принцип федерализма заложен в основу построения любой федерации.

Иногда выделяется промежуточная категория – федерализация – процесс обретения государством федеративных характе-

[1] См.: Глигич-Золотарева, М.В. Правовые основы федерализма / М.В.Глигич-Золотарева. – М., 2006. – С. 21-35; Теория федерализма. – М., 2001. – С. 45-56.

ристик. Таким образом, исходным началом федерации является закрепление в законодательстве принципа федерализма, и уже в результате процесса федерализации государство становится федерацией.

В зависимости от *юридических оснований образования* федерации различают конституционные и договорные федерации. Первые возникают на основе конституции и создаются как бы «сверху» (Бельгия, Германия). Вторые возникают как результат добровольного соглашения нескольких государств об объединении в одно государство (США).

По *соотношению статусов субъектов федерации и их отношений с федеративным центром* федерации делятся на симметричные и ассиметричные. В симметричных федерациях все субъекты обладают равным статусом, прежде всего в сфере взаимоотношений с федеративным центром. Асимметричные федерации – это федерации, где субъекты имеют разный правовой статус, особенности в правовом положении.

Как отмечает В.Е.Чиркин, симметричных федераций, даже с юридической точки зрения, не говоря уже о неодинаковой фактической роли их различных субъектов, не существует. Тем не менее различение симметричных и асимметричных федераций имеет определенное методологическое значение, ибо показывает совпадение (несовпадение), в первую очередь, конституционных прав и обязанностей субъектов федеративных государств.[1]

Исходя из *этнической окраски субъектов и национального критерия* выделяют территориальные федерации (США, Австрия, Мексика) и национально-территориальные, где федерализм служит средством разрешения национального вопроса (Индия, Бельгия, Канада).

С учетом *степени централизации* выделяют интеграционные (централизованные, Индия, Россия) и деволюционные (децентрализованные, США, Мексика) федерации.

Федерацию следует отличать от нетипичных форм государства: от конфедерации как союза суверенных государств,

[1] Чиркин, В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ / В.Е.Чиркин // Государство и право. – 1994. – №8-9.

объединившихся на основе договора для совместного и согласованного осуществления общих политических целей; от союзного государства как самостоятельного вида объединения государств, при котором союз сохраняет определенные черты международно-правового объединения, но одновременно приобретает черты, характерные для единого государства (Союзное государство РФ и Белоруссии, ЕС); от содружества как новой формы межгосударственного объединения (СНГ).

Таким образом, федерация – это форма государственного устройства, основанная на соединении нескольких государственно-территориальных образований в рамках единого государства в интересах достижения общих целей при условии сохранения за каждым членом федерации определенной самостоятельности.

2. Становление федерации в России

Федерация как форма государственного устройства замыкает на себе все сферы жизнедеятельности общества и государства. Поэтому возникает потребность рассмотрения вопросов эволюции Российского государства, особенностей конституционно-правового статуса Российской Федерации и ее субъектов.

В современной научной литературе выделяются различные периодизации становления российского федерализма, начиная как с Киевской Руси, так и с начала XX века. Так, М.В.Баглай выделяет три основных этапа:

1) создание основ социалистического федерализма (1918-1936 гг.);

2) утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937-1985 гг.);

3) реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.[1]

Оптимальная, на наш взгляд, периодизация включает три этапа: 1) дореволюционный; 2) советский; 3) современный.

---

[1] Баглай, М.В. Указ. работа. – С. 294.

Российское государство создавалось не только объединением удельных княжеств, но и за счет завоеваний сопредельных территорий. Наивно полагать, что население этих некогда свободных земель без всяких трений принимало новую власть и не строило планы о возврате былой самостоятельности. Не раз с оружием в руках поднимали восстания против московского правления мордва, башкиры, коренные народы Кавказа.

Дореволюционная Россия начиная с Петровской эпохи обладала статусом Империи и рассматривалась как единое государство. Вместе с тем уже при Петре I определяются тенденции к децентрализации государственной власти, что получило отражение в делении территории России на 8 губерний.

Указом Екатерины II в 1795 г. были образованы 50 губерний, которые просуществовали до революции. При этом особенностью дореволюционной России явилось *сочетание принципов губернского деления и национально-культурной* автономии. Идеи федерализации вызревали и в XIX в. в кругах декабристов (П.Пестель, Н.Муравьев), обсуждались при Александре II, но в связи с убийством царя не были реализованы.

Революция 1917 г. в рамках становления федерализма была значима прежде всего тем, *что территориальный принцип государственного устройства был заменен национальным*.

При анализе федеративного развития России необходимо учитывать следующие аспекты: отсутствие стабильной конституции; нахождение России большую часть развития в качестве федеративного государства в составе другой федерации – Советского Союза; становление и развитие российского федерализма в условиях тоталитарного политического режима, не обеспечивающего вплоть до недавнего времени реализацию не только прав и законных интересов субъектов Федерации, но и основных прав и свобод граждан государства.[1]

Принято считать, *что Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском Съезде Советов 25 января 1918 г.* Этим устанавливалось новое государственное устройство не

[1] Саликов, М.С. Сравнительный федерализм США и России / М.С.Саликов. – Екатеринбург, 1998. – С. 85.

только собственно России (как мы ее понимаем сегодня), но и всей бывшей Российской империи, на территории которой впоследствии был образован СССР.

Однако все же исторически первое провозглашение федерации было произведено несколько ранее – Учредительным Собранием России.

Состоявшимся 25 января 1918 г. III Всероссийским Съездом было положено начало становлению федерализма в России. В принятой Съездом Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа провозглашалось, что Советская Российская Республика учреждается как федерация национальных республик.

III Всероссийский Съезд Советов, установив лишь общие контуры федеративной модели, оставил решение остальных вопросов строительства федерализма на будущее. Тем более что собственно «строительный материал» в виде субъектов Федерации отсутствовал. Они стали образовываться на территории государства начиная с марта 1918 г. Поэтому до момента фактического образования субъектов Россия оставалась унитарным государством.

10 июля 1918 г. V Всероссийский Съезд Советов принял первую Советскую Конституцию РСФСР – законодательное оформление РСФСР. С принятием данного акта активизировался процесс образования на территории РСФСР автономий по национальному и территориальному принципам. Однако и области образовывались по территориальному принципу, а некоторые были упразднены. К 1923 г. в составе РСФСР сложились 11 автономных республик, 14 автономных областей, 63 губернии и области.

В первое пятилетие Советской власти в стране были образованы 35 национально-территориальных единиц, в том числе 4 независимые союзные республики – РСФСР, Украина, Белоруссия, ЗСФСР.

С принятием первой российской Конституции, которая закрепляла принцип федерализма, активизировался процесс образования автономий, причем начали складываться и новые формы автономных образований – автономные области (например,

автономная область кабардинского народа[1], Чеченская автономная область[2]).

Таким образом, очевидно, что в основе *советской федерации лежал национально-территориальный принцип и создание федерации рассматривалось как решение национального вопроса.* Однако русские ученые и политические деятели неоднократно выражали твердую уверенность в неприемлемости построенной по национальному признаку федерации в России (А.Ященко, Ф.Кокошкин и др.).

С *середины 1980-х гг. все более явственно проявляются предпосылки кризиса в системе межнациональных отношений, кульминацией кризиса явились 1990-1991 гг.* В этот период из состава СССР вышла Прибалтика, 8 декабря 1991 г. руководители России, Белоруссии и Украины подписали Договор о создании СНГ, происходят республиканские кризисы.

События августа-декабря 1991 г., Беловежское соглашение трех региональных лидеров, упразднивших СССР, завершили процесс самоликвидации Советского Союза.

С 1992 г. Российская Федерация существует как суверенное государство, начался качественно новый этап в истории российского федерализма, в ходе которого 31 марта 1992 г. был заключен Федеративный Договор, в 1993 г. принята Конституция РФ.

Федеративный Договор от 31 марта 1992 г. несколько снизил внутриполитическое напряжение в стране, но полностью не смог нейтрализовать дезинтеграционные процессы в России. Хотя на самом деле роль Федеративного Договора 1992 г. при всех его недостатках, действительно, существенна, поскольку, во-первых, Договор разграничил компетенцию между Федерацией и ее субъектами, во-вторых, способствовал нейтрализации назревавшего в системе федеративных отношений кризиса, в-третьих, именно благодаря заключенным тогда договорам между Российской Федерацией и тремя группами субъектов произошло коренное изменение статуса территориальных образований (краев, об-

[1] СУ РСФСР. – 1921. – №63. – Ст. 457.
[2] СУ РСФСР. – 1922. – №80. – Ст. 1009.

ластей), получивших статус субъектов РФ, и впервые мы получили, по крайней мере, формально, подлинную Федерацию.

Главным просчетом Договора явилось признание суверенитета республик в составе РФ, что повлекло в дальнейшем «парад суверенитетов» и сепаратистские центробежные тенденции. Принятие Конституции от 12 декабря 1993 г. в определенной мере приостановило процессы дезинтеграции.

Конституция 1993 г. закрепила основу конституционного строя в области государственного устройства (ст.5, 65, 66). Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов; федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов в России; во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты равны между собой.

В статье 1 Конституции РФ 1993 г. Российская Федерация провозглашается демократическим, правовым и федеративным государством с республиканской формой правления. Тем самым федерализм учреждается в качестве одной из основ конституционного строя страны.

В литературе выделяются множество принципов современного российского федерализма на основании ст. 5 Конституции РФ, из них следует особо выделить принципы сочетания единства и целостности государственной территории с региональной автономией; концентрации государственного суверенитета на федеральном уровне; взаимодействия субъектов с Федерацией, в основу которого положены разграничение предметов ведения и полномочий и реальная взаимная ответственность Федерации и ее субъектов, построенная на балансе федеральных и региональных интересов.

Рассмотрев указанные понятия и категории, а также историческую периодизацию становления федерации в России, можно прийти к выводу о том, что современный российский феде-

рализм находится в стадии становления и развития. Открытыми остаются проблемы правовой природы РФ, государственного устройства и симметричности, проблема равноправия и конституционно-правового статуса субъектов РФ, суверенитета РФ и др.

3. Конституционно-правовое разграничение предметов ведения и полномочий

В мировой практике существуют несколько основных моделей конституционно-правового разграничения предметов ведения и полномочий, складывающихся из следующих элементов: исключительной федеральной компетенции; исключительной компетенции субъектов Федерации; совместной компетенции Федерации и ее субъектов; остаточной компетенции, распределяемой конституциями различно в зависимости от степени централизованности Федерации.

Ведущим параметром, определяющим особенности конституционно-правового регулирования круга предметов ведения, является способ разграничения предметов ведения. В государственно-правовой литературе выделяются два основных способа разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов: дуализм и кооперацию.

Дуалистический способ предполагает строгое разделение государственной власти «по вертикали» на два независимых друг от друга уровня управления – федеральный и региональный.

В этом случае определяются либо только предметы ведения Федерации, либо предметы федерального и регионального ведения. Считается, что государственная власть строго разделена и ни одна из сторон не вправе вмешиваться в сферу власти другой стороны.

Таким образом, при дуалистическом способе конституционного разграничения компетенции (предметов ведения) Федерации и ее субъектов можно обозначить две основных модели. При первой конституция государства ограничивается установлением исключительной компетенции федерации (США, Авст-

рия, Швейцария) и передачей всех остальных полномочий субъектам федерации. Вторая модель характерна тем, что конституция государства устанавливает две сферы компетенции: федерации и ее субъектов (Канада, Аргентина, Мексика).

Другой способ конституционного разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов – способ кооперации. Он предполагает взаимодействие, «кооперацию» различных уровней управления при решении определенного круга вопросов. Данный перечень вопросов получил название «совместной» (совпадающей, конкурирующей) компетенции.

В рамках «кооперативного» способа разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами можно выделить также два варианта. В первом случае конституция перечисляет три сферы предметов ведения: федерации, субъектов федерации и совместную (Индия). Второй заключается в том, что конституция государства определяет компетенцию федерации и так называемую сферу совместной (совпадающей, конкурирующей) компетенции федерации и ее субъектов (Россия, ФРГ).

Российская конституционная модель восприняла двухуровневый способ структурирования предметов ведения, где конституционно фиксируются закрытый перечень предметов ведения Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и совместных предметов ведения (ст. 72 Конституции РФ). Предметы ведения субъектов РФ четко не определяются в ст. 73 Конституции РФ, действуют по остаточному принципу (на примере ФРГ, Австрии).

В российском законодательстве пока отсутствует четкое определение указанного разграничения. Очевидно, что разграничение полномочий не есть перераспределение конституционно установленных предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Думается, что под ним необходимо понимать содержательную конкретизацию положений ст. 71, 72, 73 Конституции РФ, позволяющую компетенцию Российской Федерации и субъектов РФ преобразовать в полномочия их органов государственной власти, четко размежевав последние между собой и определив источники их материально-финансового обеспечения. Эта конкретизация осуществляется самой Консти-

туцией РФ, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Данное положение следует толковать расширительно, имея в виду, что названная конкретизация производится и федеральными законами.

Законодательное разграничение. Ранее принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий на основе Конституции РФ устанавливались Федеральным законом от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ» (утратил силу с 8 июля 2003 г.). Ключевое понятие этого закона – «предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации» – определялось им как сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции ее субъектов. Согласно указанному закону по предметам совместного ведения Российская Федерация осуществляла по общему правилу рамочное регулирование, а субъекты Российской Федерации в заданных ею пределах детально регулировали требующие этого отношения.

Важной вехой разграничения предметов ведения и полномочий стало принятие Федерального закона от 4 июля 2003 г., дополнившего Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» положениями о разграничении федеральных и региональных полномочий, механизмах их взаимного делегирования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в его новой редакции содержит ряд новелл.

Во-первых, он говорит о разграничении только полномочий органов государственной власти Российской Федерации и

ее субъектов, а не предметов ведения, которые закреплены конституционно.

Во-вторых, он содержит конкретный перечень узких полномочий органов власти субъектов РФ в сфере совместного ведения, которые они осуществляют самостоятельно за свой счет, за исключением субвенций из федерального бюджета. Все остальные вопросы в сфере совместного ведения Российская Федерация вправе решать самостоятельно, осуществляя как рамочное, так и детальное регулирование.

В-третьих, он предусмотрел возможность наделения другими федеральными законами органов власти субъектов РФ в сфере совместного ведения дополнительными полномочиями, которые реализуются за счет субвенций из федерального бюджета.

В-четвертых, он сохранил право субъектов РФ на опережающее законодательное регулирование в совместной сфере. Первоначально такая возможность была подтверждена Конституционным Судом РФ.[1] Новый закон установил, что субъекты РФ могут в сфере совместного ведения принимать свои правовые акты по конкретным вопросам до принятия соответствующих федеральных законов. Однако если федеральный законодатель принял свой закон, то субъект РФ обязан привести свой акт в соответствие с федеральным законом в трехмесячный срок.

В-пятых, он подробно регламентирует порядок согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с законодательными и высшими исполнительными органами субъектов РФ.

В-шестых, он дает возможность возлагать актами Президента РФ, Правительства РФ на исполнительные органы государственной власти субъектов РФ осуществление полномочий в сфере ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ).

Договорное разграничение. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъ-

[1] Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. и от 1 февраля 1996 г. по «калининградскому» и «читинскому» делам // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №50; 1996. – №7.

ектов Российской Федерации» по-новому определена роль договоров и соглашений. Согласно ст. 26-7 заключение договоров о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ допускается только в том случае, *если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем установлено Федеральным законом, разграничение полномочий.*

Введена процедура согласования (одобрения) проектов договоров с законодательными органами. Первоначально проект договора вносится главой субъекта РФ для его одобрения в парламент субъекта РФ. Решение об одобрении принимается в форме постановления. Это решение доводится главой субъекта РФ до Президента РФ. После этого договор подписывается Президентом РФ и главой субъекта РФ и в течение десяти дней после подписания подлежит направлению в Государственную Думу для утверждения его федеральным законом, после чего он вступает в юридическую силу. Срок действия договора не может превышать десяти лет.

Важно обратить внимание на два новых условия, характеризующих юридическую силу и момент вступления в силу договоров о разграничении полномочий. Во-первых, в законе закреплено, что рассматриваемые договоры имеют силу федерального закона. Во-вторых, договор вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об его утверждении.

Наряду с договорами о разграничении полномочий закон регламентирует порядок заключения соглашений между федеральными и региональными исполнительными органами о взаимном делегировании полномочий. Следовательно, соглашения работают исключительно в сфере исполнительной властной. Заключение соглашений о передаче конкретных полномочий возможно при условии, если их осуществление не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы всех субъектов РФ. Соглашения подписываются главой федерального органа исполнительной власти и главой субъекта РФ, в то время как договоры заключаются с участием парламен-

тов, подписываются главой государства и утверждаются федеральным парламентом.

4. Институт федерального воздействия на субъекты Российской Федерации

В федеративных государствах обычно предусматриваются конституционные основания для вмешательства федеральной власти в дела субъектов Федерации, основанием чего являются неправомерное поведение органов власти субъектов Федерации, а также восстания, массовые беспорядки. В США неоднократно федеральные власти вводили войска для наведения порядка, в Индии в аналогичных целях вводилось прямое президентское правление.

В литературе используются термины «федеральное вмешательство», «интервенция», хотя целесообразно использовать более гибкий термин «*федеральное воздействие*», который отражает его необходимость, легальность и правовой характер.

Под федеральным воздействием понимается правовой институт, содержащий систему норм, регулирующих основания, порядок и формы действия федеральных государственных органов, адресованных региональным государственным органам, в случае совершения ими конституционных правонарушений или при угрозе наступления последних в целях охраны интересов общества и союзного государства.[1] Причем федеральное воздействие иногда понимается и в более широком контексте, включающем не только меры принуждения Федерации по отношению к субъектам РФ, но и формы и способы их взаимодействия и сотрудничества в целом.[2]

---

[1] См.: Кондрашев, А.А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории и реализации в Конституции Российской Федерации / А.А.Кондрашев // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 12-13.

[2] См.: Авакьян, С.А. Конституционное право России : учебный курс. – Т. 2. – С.133-135.

Суть федерального воздействия состоит в понуждении субъектов РФ к исполнению возложенных на них обязанностей или применение к их органам или должностных лиц дополнительных лишений. Разумеется, что создание конституционного института федерального воздействия не всеми субъектами РФ будет принято с пониманием. Но именно этот институт является важным элементом конституционного права большинства федераций. Как подчеркнул В.Путин в Послании Федеральному Собранию, «…подобные институты есть во многих федеративных государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежной гарантией четкого исполнения конституции и федеральных законов»[1].

Главный способ обеспечения воздействия Российской Федерации на ее субъекты – это конституционно-правовое регулирование федеративных отношений. Однако в Конституции РФ отсутствуют нормы, прямо устанавливающие основания для федерального воздействия. Вместе с тем некоторые конституционные положения (ч. 4 ст. 78, ч. 2 ст. 80, 85 Конституции РФ) позволяют федеральным органам, и в первую очередь Президенту РФ как гаранту Конституции РФ, прав и свобод человека, оказывать решительное влияние на субъекты РФ.

В Конституции РФ закрепляется важнейшая роль Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти (ст. 80 Конституции РФ), что свидетельствует о выступлении его в качестве арбитра не только в горизонтальном, но и в вертикальном разделении властей. Конституционные полномочия по воздействию Президента РФ на субъекты РФ проявляются и в его правах использовать согласительные процедуры при разрешении разногласий между федеральными и региональными органами; при недостижении компромисса передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда; приостановить действие актов органов испол-

[1] Путин, В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. / В.В.Путин // Российская газета. – 2000. – 11 июля.

нительной власти субъектов РФ в случае противоречия Конституции и законодательству (ст.85 Конституции РФ).

В федеральном законодательстве Российской Федерации предусмотрен весьма широкий круг федерального воздействия с целью обеспечения единства правовой системы: введение военного и чрезвычайного положения; применение разнообразных превентивных мер, мер пресечения и иных мер ответственности, установленных федеральным законодательством (приостановление и отмена актов, вынесение главой государства предупреждения, роспуск законодательного органа субъекта РФ и отрешение главы исполнительной власти субъекта РФ от должности и др.) Причем важно отметить расширение законом оснований для воздействия Президента РФ на региональные органы государственной власти (возможность отстранения от должности главы субъекта РФ при утрате доверия Президента РФ или роспуск регионального парламента при несогласовании представленной Президентом РФ кандидатуры главы региона). К числу средств такого воздействия можно отнести и реализацию «скрытых» полномочий Президента РФ, конституционность чего подтверждена Конституционным Судом РФ (например, введение войск в Чеченскую республику).[1]

В другом решении Конституционный Суд РФ признал конституционной возможность вмешательства Федерации в дела субъектов Российской Федерации при наступлении неблагоприятных последствий, указанных в законе, а предупреждение парламенту региона назвал «профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов РФ к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта РФ в процедуре применения федерального воздействия».[2]

---

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. «по чеченскому делу» // Российская газета. – 1995. – 11 августа.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

Наряду с применением данных мер особым институтом федерального воздействия можно определить институт полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе, полномочия которых расширены в направлении обеспечения единства правовой системы РФ и федеративных отношений.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает возможность законодательного закрепления института *федерального воздействия.* В статье 26.9 закона предусмотрены случаи и основания временного осуществления федеральными органами отдельных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, среди которых:

– *стихийные бедствия и чрезвычайные происшествия, когда органы регионов отсутствуют или не могут быть сформированы*. Решение о возложении на федеральные органы региональных полномочий в таком случае принимается Президентом РФ по согласованию с Советом Федерации в форме указа, где должны быть четко определены перечень адресуемых федеральным органам полномочий и непосредственно какие органы и должностные лица, а также указан срок, на который возлагаются эти полномочия. На федеральные органы не могут быть возложены вопросы, связанные с принятием учредительных актов регионов, установлением системы органов государственной власти, по изменению статуса субъекта и по изменению границ между ними (п. 3 ч. 2 ст. 26.9 закона);

– *наличие бюджетной задолженности свыше 30 процентов собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году*. В данном случае по ходатайству Правительства России решением Высшего Арбитражного суда России вводится временная финансовая администрация. Законодатель пока предусматривает лишь одну самую общую гарантию: временная финансовая администрация не может вводиться в течение одного года со дня начала срока полномочий парламента субъекта РФ;

– *нарушение субъектом, реализующим дотационные полномочия, Конституции РФ и федеральных актов, что под-*

тверждено соответствующим судом. Временное осуществление федеральными органами исполнительной власти региональных полномочий производится по решению Правительства РФ.

Обозначенные меры федерального воздействия достаточно радикальны. Для субъектов РФ введение таких мер является несомненным показателем усиления роли федерального центра в механизме осуществления предметов ведения и полномочий. Важной гарантией остается возможность субъектов РФ обжаловать в суд решения федеральных органов во всех трех случаях.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение понятия «государственное устройство».
2. Что такое федерация? В чем отличие от конфедерации?
3. Какие виды федерации существуют?
4. Каковы основные признаки России как федерации? К каким видам она относится и почему?
5. Обладают ли национальные меньшинства национальным суверенитетом?
6. Как Вы оцениваете идею превращения РФ в унитарное государство?
7. Какие федеральные округа образованы в Росси? Влияют ли они на государственное устройство?
8. Каковы основные этапы становления федерализма в России?
9. Какие принципы российского федерализма закреплены в Конституции РФ?
10. Какие формы федерального воздействия закреплены в законодательстве?

Дополнительная литература к теме

1. Абдулатипов, Р.Г. Федералогия : учебное пособие / Р.Г.Абдулатипов. – СПб., 2004.
2. Абдулатипов, Р.Г. Федерализм в истории России: в 3 кн. / Р.Г.Абдулатипов, Л.Ф.Болтенкова, Ю.Ф.Яров. – М., 1992-1993.

3. Безруков, А.В. Эволюция и перспективы российского федерализма / А.В. Безруков. – Красноярск, 2003.

4. Безруков, А.В. Правовые позиции Конституционного Суда в сфере регулирования федеративных отношений / А.В.Безруков // Федерализм. – 2008. –№ 1.

5. Глигич-Золотарева, М.В. Правовые основы федерализма / М.В. Глигич-Золотарева. – М., 2006.

6. Глигич-Золотарева, М.В. Федеральное право / М.В.Глигич-Золотарева, Н.М.Добрынин // Государство и право. – 2008. – № 11.

7. Киселева, А.В. Теория федерализма / А.В.Киселева, А.В.Нестеренко. – М., 2002.

8. Кондрашев, А.А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории и реализации в Конституции России / А.А.Кондрашев // Государство и право. – 2000. – №2.

9. Кокотов, А.Н. Об идеальной и реальной формах государственного устройства / А.Н.Кокотов // Российский юридический журнал. – 1995. – №3.

10. Конюхова, И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И.А.Конюхова. – М., 2004.

11. Тэпс, Д. Концептуальные основы федерализма / Д.Тэпс. – СПб., 2002.

12. Федерализм. Теория, институты, отношения / отв. ред. Б.Н.Топорнин. – М., 2001.

13. Черепанов, В.А. Теория российского федерализма / В.А.Черепанов. – М., 2005.

14. Филиппова, Н.А. Федеративная реформа в России / Н.А.Филиппова // Право и политика. 2008. – № 5.

ЛЕКЦИЯ 8
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

Учебные вопросы

1. Основы конституционно-правового статуса Российской Федерации.

2. Особенности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.

3. Конституционно-правовые основы изменения конституционно-правового статуса и состава субъектов Российской Федерации.

1. Основы конституционно-правового статуса Российской Федерации

Конституционно-правовой статус России определяется Конституцией РФ, которая в данной части воплотила основные идеи и принципы Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и Федеративного Договора от 31 марта 1992 г. Важное значение для характеристики статуса РФ имеют федеральные конституционные законы и федеральные законы, акты Президента РФ и Правительства РФ, государственно-правовые договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Важнейшими элементами конституционно-правового статуса Российской Федерации являются:

1) Конституция, учреждающая основные государственные институты и наименование государства;

2) территория и территориальное верховенство. Территорию составляют ее субъекты (ст. 65 Конституции), территориальные воды и воздушное пространство, а также недра и внутренние воды;

3) государственный суверенитет (ст. 1, 4 Конституции РФ); Российская Федерация на всей своей территории самостоятельно осуществляет государственную власть и полномочия, отнесенные Конституцией РФ к ее ведению;

4) многосубъектный и многонациональный состав Российской Федерации (ст.ст. 3, 65 Конституции РФ);

5) федеральная система органов государственной власти;

6) международная правосубъектность. Россия вправе вступать в союзы с другими государствами, заключать договоры и соглашения, самостоятельно осуществлять внешнюю политику;

7) наличие Вооруженных Сил для защиты своего суверенитета;

8) федеральная государственная собственность и единая кредитно-денежная система;

9) федеральное гражданство;

10) символы государственности: Государственный флаг, Государственный герб, Государственный гимн и столица, а также государственный язык.[1]

Конституция РФ носит учредительный характер, провозглашает Россию федерацией и определяет наименования Российская Федерация – Россия как равнозначные (ст. 1 Конституции РФ).

Россия как суверенное государство обладает исключительным правом на установление и изменение собственного наименования. До революции наше государство именовалась Россий-

---

[1] Подр.: Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. – С. 265-273; Конституционное право России / отв. ред. Г.Н.Комкова. – М., 2005. – С. 174-178; Саликов, М.С. Указ. работа. – С. 23.

ской Империей. Наименование «Российская Федерация» введено Законом РСФСР от 25 декабря 1991 г. на смену прежнему наименованию «РСФСР». Наименование «Российская Федерация» используется в наименовании государственных органов и официальных актах, в текстовом оформлении государственных символов. Негосударственные объединения могут использовать в своем названии наименования «Российская Федерация» и «Россия» и образованные на их основе слова и словосочетания в случаях, установленных законодательством.[1]

В соответствии со ст. 65 федеральной Конституции Российская Федерация состоит из *шести видов субъектов: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. В состав России входят 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа*. Российская Федерация – государство с уникальной многонациональной структурой. В ней проживают более 140 народов, исторически объединившихся на российской земле в многонациональный народ России.[2]

Важно подчеркнуть, что состав Российской Федерации определен в ст. 65 Конституции РФ, и Российская Федерация согласно ч. 1 ст. 65 Конституции РФ *состоит из субъектов, которые находятся в ее составе, а не образуют федерацию.*

В современной науке конституционного права под суверенитетом понимается верховенство и независимость, и выделяются три вида суверенитета – государственный, народный и национальный.

Под государственным суверенитетом понимается верховенство и независимость государственной власти, проявляю-

---

[1] См.: О свободе совести и о религиозных объединениях : Федеральный закон от 26 сентября 1997 г.; Об использовании в наименованиях организаций наименования «Россия», «Российская Федерация» : постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г.

[2] Поскольку любое федеративное государство состоит из частей и образуется этими частями, – обоснованно подчеркивает М.В.Баглай, – для него чрезвычайно важно достичь гармонии в отношениях частей и целого. Федерацию всегда подстерегают две опасности: скатиться к унитаризму и распасться на независимые государства. См.: Баглай, М.В. Указ. работа. – С. 300.

щаяся во внутренней и внешнеполитической деятельности государства. В настоящее время государственный суверенитет рассматривается не сам по себе, а лишь в комплексе с народным суверенитетом. Появление понятия «народный суверенитет» связывают с именами Дж.Локка, Ж.-Ж.Руссо и других представителей либеральной идеологии и противоречиями между гражданским обществом и абсолютизмом в новое время.[1]

Однако при изучении всех трех видов суверенитетов трудно не заметить, что наибольшие проблемы связаны с национальным суверенитетом, причем зачастую отождествляемым с народным, что не всегда оправданно. Важно подчеркнуть первичный характер народного суверенитета, где государственный и национальный суверенитеты являются основными каналами его реализации.

В отечественной конституционной модели достаточно четко обозначен принцип государственного суверенитета как единого и неделимого, распространяемого на всю ее территорию (ст. 4 федеральной Конституции). Конституция изъяла из оборота понятие «суверенные» в отношении республик в составе РФ, ошибочно использованное в Федеративном Договоре и продекларировала юридическое верховенство норм Конституции над положениями Федеративного и иных договоров.

В настоящее время в российском федеральном законодательстве сложился единый подход – *отказ от признания государственного суверенитета субъектов Российской Федерации.* Не может быть суверенитета в суверенитете. Если государство входит в состав другого государства, то утрата, а не просто ограничение суверенитета, неизбежна. Субъекты Российской Федерации, даже обладающие большими полномочиями, не являются суверенными. М.В.Баглай совершенно верно подчеркнул[2], что не может быть суверенных республик внутри федеративного

---

[1] Золотарева, М.В. Национальный суверенитет на стыке права и политики / М.В.Золотарева // Федерализм. – 1999. – № 3. – С. 142.

[2] Баглай, М.В. История не знает примеров, когда Федерация выжила в условиях войны регионов с Центром / М.В.Баглай // Российская газета. – 2000. – 20 июля. – С. 1-2.

государства, это противоречит самим принципам федерализма. Если бы одни субъекты Федерации признавались суверенными, а другие нет, то о каком равноправии субъектов можно говорить?

Точку в дискуссиях поставил Конституционный Суд России.[1] В постановлении от 7 июня 2000 г. Конституционный Суд подчеркнул, что Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти помимо многонационального народа России и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета помимо суверенитета России. *Субъекты Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом.* В определении от 27 июня 2000 г. Конституционный Суд отметил, что использование в ч.2 ст. 5 Конституции РФ понятия «республика (государство) не означает признание государственного суверенитета этих субъектов РФ, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера».

Что касается национальных привилегий, то, на наш взгляд, они недопустимы. Права отдельных этносов не могут быть выше прав многонационального народа, за исключением тех прав и льгот, которые призваны обеспечить реальное равенство с учетом различных условий проживания.

Другим важнейшим признаком конституционно-правового статуса Российской Федерации является территория.

Для России, государственная организованность имеет особое значение: 1) территория РФ уникальна по размерам; 2) Россия переживает сложный и противоречивый период реформирования, большие изменения в федерализации и регионализации.

Территория – это исторически сложившееся в пределах Государственной границы политико-правовое природное пространство, на которое распространяется верховная власть государства.

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г.; определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. // Российская газета. – 2000. – 21 июня; 2000. – 25 июля.

В соответствии со ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает территорию ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. К сухопутной территории относятся также острова. Внутренние воды включают и внутренние морские воды (заливы, бухты, лиманы). Территориальное море (прежнее название – территориальные воды) – это морской пояс, прилегающий к берегу и внутренним морским водам государства. В России в соответствии с международным правом установлена 12-мильная ширина территориального моря.

Международное толкование территории суверенного государства нашло отражение в текущем законодательстве, в частности в ст. 1 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе РФ» устанавливается, что государственную территорию образуют суша, вода, недра и воздушное пространство.

Под сухопутной и водной территорией расположены недра, о которых федеральная Конституция не упоминает. Однако по сложившемуся обычаю, они входят в понятие государственной территории.[1]

В конституционном праве есть понятия «территория России» и «территория субъекта РФ», первое включает в себя второе. Однако Федерация не вправе по собственному усмотрению менять границы своих субъектов, в соответствии с ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между ними могут быть изменены только с их взаимного согласия, если речь идет о внутригосударственных преобразованиях. Территория субъекта РФ может быть изменена лишь в двух случаях:

– при взаимном согласии граничащих субъектов РФ с последующим обязательным утверждением Советом Федерации, который такое решение утвердить вправе, а не обязан;

---

[1] Федеральный закон от 3 марта 1995 г. «О недрах» устанавливает, что недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

– при заключении международного договора с граничащим государством по территориальным вопросам без согласия субъекта РФ, но с обязательным проведением опроса населения субъекта (субъектов) РФ, территория которого (которых) может измениться.[1]

Наряду с собственной территорией Российская Федерация обладает суверенными правами на континентальный шельф и исключительную экономическую зону (ч.2 ст. 67 Конституции РФ). Однако распространение этих суверенных прав не является полноценным распространением суверенитета государства и ограничено функционально только изысканием, добыванием, разработкой и сохранением природных ресурсов в их пределах.

Континентальный шельф – это поверхность и недра морского дна районов, примыкающих к берегу, но находящихся за пределами территориального моря до внешней границы подводной окраины материка на расстоянии, не превышающем, как правило, 200 морских миль. Исключительная экономическая зона – это район, находящийся за внешней границей территориального моря, шириной до 200 морских миль. Континентальный шельф и исключительная экономическая зона подчинены юрисдикции России, которая осуществляется в строгом соответствии с нормами международного права.[2]

Другим важным элементом правового статуса Российской Федерации в соответствии со ст. 70 Конституции РФ являются государственные символы и государственный язык. Три ФКЗ от 25 декабря 2000 г. определяют статус и порядок использования государственных символов России – Государственного флага, Государственного герба и Государственного гимна.[3]

Государственный флаг Российской Федерации представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих гори-

---

[1] См.: Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между РФ и ее субъектами. М., 2003. С. 164-165.

[2] Конституция РФ : энциклопедический словарь. – С. 283.

[3] О Государственном флаге Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ; О Государственном гербе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ; О Государственном гимне Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ.

зонтальных полос: верхней – белого, средней – синего и нижней – красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3.

Государственный флаг необходимо отличать от штандарта Президента РФ. Штандарт (флаг) Президента РФ представляет собой квадратное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней – белого, средней – синего и нижней – красного цвета (цвета Государственного флага РФ). В центре – золотое изображение Государственного герба РФ. Полотнище окаймлено золотой бахромой. На древке штандарта (флага) крепится серебряная скоба с выгравированными фамилией, именем и отчеством Президента РФ и датами его пребывания на этом посту. Древко штандарта (флага) увенчано металлическим навершием в виде копья.

Таким образом, внешне штандарт Президента РФ отличается от Государственного флага Российской Федерации:

1) по размерам;

2) отсутствием на Государственном флаге РФ изображения Государственного герба;

3) наличием золотистой бахромы на штандарте;

4) наличием на штандарте серебряной скобы с данными о Президенте РФ;

5) наличием на штандарте металлического навершия в виде копья.[1]

Государственный герб Российской Федерации представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный 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, – серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

Закон определяет и порядок использования Государственного герба России.

---

[1] О штандарте (флаге) Президента РФ: Указ Президента РФ от 15 февраля 1994 г. №319.

Другим официальным государственным символом является Государственный гимн, который представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом. Законодатель определил, что Государственный гимн Российской Федерации может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном вариантах. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции.

Многими авторами символом РФ признается столица – г.Москва. Под статусом столицы Российской Федерации понимается правовое положение города Москвы, обусловленное установленными законом особенностями прав и обязанностей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти г.Москвы в связи с осуществлением г.Москвой функций столицы Российской Федерации.[1] Однако с учетом территориальной ограниченности правильнее такую статусную характеристику все же проецировать на конкретный субъект – г.Москву.

Законодатель устанавливает ответственность за нарушение правил использования государственных символов. Так, в ст. 329 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за надругательство над Государственным флагом и гербом.

В конце 1980-х гг. обострились языковые проблемы межнационального общения, следствием чего стало принятие Закона СССР от 24 апреля 1990 г. «О языках народов СССР»[2]. В России были приняты Декларация о языках народов России и Закон РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов РСФСР»[3]. Продолжительное время государственному языку давалось доктринальное толкование.[4]

---

[1] О статусе столицы Российской Федерации : Закон РФ от 15 апреля 1993 г. №4802-1.

[2] Ведомости Съезда НД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 19. – Ст. 327.

[3] Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. – 1991. – № 50. – Ст. 1742.

[4] См.: Трушков, Ю.В. Проблемы использования социолингвистической терминологии / Ю.В.Трушков // Проблемы языковой жизни Российской Федерации и зарубежных стран. – М., 1994.

1 июня 2005 г. был принят Федеральный закон «О Государственном языке Российской Федерации», который закрепил статус русского языка как государственного, обязательного используемого в определенных законом сферах и являющегося языком, способствующим взаимопониманию и укреплению межнациональных связей, при приоритетности которого уважаются и признаются государственные языки республик в составе РФ (ст. 1 Закона).

Большое значение для характеристики статуса РФ имеют федеральные конституционные законы и федеральные законы, акты Президента РФ и Правительства РФ, государственно-правовые договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Конституцией РФ Россия провозглашается симметричной Федерацией, однако фактически таковой не является. Разумеется, асимметрия в построении и статусе субъектов не служит каким-то показателем некачественности или ущербности России ввиду весьма серьезной специфики ее государственного устройства. Но при прочих равных условиях конституционные возможности выравнивания государственного уровня субъектов (при сохранении всех иных особенностей) не должны быть упущены в ходе процесса развития. Несправедливое деление субъектов на неравноправные группы позволяет устранить рассмотрение всех субъектов в качестве государственных образований.

Проводимые в России конституционные реформы властной вертикали охватили многие сферы общественных отношений. Среди них – образование семи федеральных округов; реформирование Совета Федерации и создание Государственного Совета РФ; изменение порядка выборов депутатов Государственной Думы; внесение изменений, увеличивающих численный состав политических партий и предусматривающих их государственное финансирование, в нормы Федерального закона о политических партиях; наделение только Президента РФ прерогативой представления кандидатур Уполномоченного по правам человека в РФ и Председателя Счетной палаты России в Государственную

Думу; укрупнение субъектов РФ путем их объединения; отмена прямых выборов глав субъектов РФ; изменение подходов в деле разграничения федеральных и региональных предметов ведения и полномочий; наконец, формирование Президентом РФ общественного органа контроля – Общественной палаты.[1]

Резюмируя, подчеркнем, что современная Российская Федерация по форме правления является смешанной республикой, национально-территориальной асимметричной конституционной федерацией эволюционного типа.

Асимметричный характер отражает фактическое неравенство субъектов Российской Федерации, что идет вразрез со ст. 5 Конституции РФ, провозгласившей равноправие субъектов РФ.

Эволюционный тип предполагает усилившуюся в последнее время тенденцию централизации государственной власти, приоритета федеральных интересов над региональными.

Конституционный характер России проявляется в том, что она была установлена сверху – путем преобразования из унитарного государства. Федеративный Договор не может рассматриваться в качестве учредительного документа, поскольку он разграничил полномочия федеральных и региональных органов ранее образованной Федерации

Таким образом, рассмотрев особенности конституционно-правового статуса Российской Федерации, аспекты правовой природы РФ и асимметричности нашего государства, можно заключить, *что современная Россия, заявляя себя правовым демократическим федеративным государством, фактически лишь становится подлинной федерацией, где сложно проходят интеграционные и территориальные преобразования.*

---

[1] См. подр.: Кокотов, А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации / А.Н.Кокотов // Российское право: образование, практика, наука. – 2005. – № 1; Саликов, М.С. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе / М.С.Саликов // Российское право: образование, практика, наука. – 2005. – № 1; Безруков, А.В. Опасные пробелы правового регулирования территориальных преобразований Российской Федерации / А.В.Безруков // Федерализм. – 2006. – № 3.

2. Особенности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации

Субъект федерации – государственное образование в составе федерации, обладающее определенной политико-правовой самостоятельностью. Каждое федеративное государство состоит из субъектов федерации, которые называются по-разному: штаты (США, Индия), провинции (Аргентина, Пакистан), земли (Австрия, ФРГ), кантоны (Швейцария).

Как уже отмечалось, в Конституции РФ не только закрепляется система всех видов субъектов Федерации (ст. 5), но и проводится конкретный перечень субъектов (в количестве 83), находящихся в составе России (ст. 65). Несмотря на единство основания вхождения в РФ (все они «находятся» в ее составе, а не «образуют» саму федерацию), Конституция закрепляет в ст. 65 шесть видов субъектов.

В основу формирования субъектов Российской Федерации положен национально-территориальный принцип.

Национальные субъекты формируются на основе титульных наций. Территориальные субъекты образовались с учетом исторических традиций и особенностей географического и специфики экономического положения.

Все субъекты Российской Федерации наделяются Конституцией статусом государственных образований, о чем свидетельствует наличие у них элементов учредительной власти, собственного законодательства, территориального верховенства, особого характера взаимоотношений с федеральной властью. Если обычные административно-территориальные единицы не обладают правосубъектностью именно в составе федерации, то субъектам присуща природа государственных образований.

Совмещение указанных оснований позволяет к национально-государственному типу отнести республики в составе РФ (государства в собственном смысле) и оба вида автономных единиц – автономную область и автономный округ (национально-государственные образования); к территориальному государственному типу – края, области, города федерального значения.

Проводимая в литературе классификация субъектов РФ строится не только по национальному (республики) и территориальному (края, области) критериям. Так, М.С.Саликов проводит более обширную классификацию субъектов РФ по следующим критериям: *по национальному составу* населения (субъекты, где коренная нация составляет абсолютное (Тыва, Чувашия), относительное (Калмыкия) большинство и меньшинство (Карелия, Еврейская автономная область); *по числу преобладающих наций* (субъекты с преобладанием одной нации как титульной, давшей название субъекту РФ (Чувашия, Чечня, Тыва), так и не титульной (в Карелии, Хакасии более 70% населения составляют русские); *по количественным* показателям (размер территории, численность населения) – крупные субъекты РФ (Красноярский край, Хабаровский край) и небольшие регионы (Адыгея, Ингушетия); по внутренней структуре – обычные и сложносоставные, включающие в свой состав автономные округа (Архангельская, Тюменская области), число которых сокращается за счет проводимой реформы укрупнения регионов (Красноярский, Пермский, Забайкальский, Камчатский края, Иркутская область).[1]

Таким образом, республики, автономии и региональные государственные образования составляют отдельные типы субъектов РФ. Именно придание статуса государственных образований всем типам субъектов позволяет сделать шаг к унификации статуса субъектов Федерации, что, в свою очередь, служит преодолению асимметричности Российской Федерации. Однако сохранение дифференцированности субъектов не обеспечит симметричности, которая предполагает однопорядковый статус всех субъектов Федерации.

Между тем республики занимают обособленное положение, в ст. 5 Конституции РФ и в республиканских конституциях они провозглашаются государствами, что давало основание некоторым республиканским лидерам считать республики в составе РФ суверенными. Республики принимают конституции, имеют во главе, как правило, президентов (Тыва, Хакасия, Калмы-

[1] См.: Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. – С. 295-303.

кия составляют исключение), государственный язык, некоторые претендуют на собственное гражданство, что заметно отличает их от остальных субъектов. Другие национально-этнические субъекты РФ (автономная область и автономные округа) таких привилегий не имеют.

Республики образованы по национальному принципу и их наименование, как правило, соответствует титульной национальности, проживающей на ее территории. Однако численность титульной нации не обязательно составляет большинство населения (наибольшая численность титульной нации наблюдается в Чечне, Северной Осетии-Алании, Тыве, Чувашии), и есть такие республики (Хакасия, Алтай, Карелия), где титульная нация составляет менее половины населения.[1]

Государственная самостоятельность субъектов РФ основывается на конституционных принципах равноправия субъектов РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти; государственной целостности РФ; единства системы государственной власти; разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ; равноправия и самоопределения народов в РФ; верховенства на всей территории РФ Конституции РФ и федеральных законов и др.

Государственная самостоятельность субъектов РФ выражается в наличии у них ряда признаков, прав, обязанностей и ответственности, закрепляемых в своей основе Конституцией РФ и федеральным законодательством:

1) *невозможность изменения статуса субъектов РФ без их согласия* (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ);

2) *наличие учредительной власти*. Учредительная власть характеризуется правом субъекта самостоятельно принимать свои учредительные акты (конституции, уставы), определяющие правовой статус субъекта РФ. Источником учредительной власти является народ. Учредительные акты регионов обладают высшей юридической силой по отношению к иным правовым актам соот-

[1] См.: Конституционное право России / отв. ред. Г.Н.Комкова. – М., 2005. – С. 190-193.

ветствующих субъектов РФ, их утверждения со стороны федеральных органов не требуется. Конституции, уставы, законы, акты органов государственной власти субъектов РФ должны соответствовать Конституции РФ и федеральному законодательству;

3) *собственная компетенция и региональная система законодательства*. Субъекты РФ осуществляют правовое регулирование посредством принятия конституций, уставов, законов, иных актов в пределах своих полномочий в сфере совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ), собственных остаточных полномочий (ст. 73 Конституции РФ), полномочий, делегированных им, их органам федеральными органами государственной власти;

4) *субъекты РФ самостоятельно устанавливают и изменяют собственное* наименование, могут иметь собственную символику: герб, гимн, флаг, столицу (республики) или административный центр (иные субъекты), а республики – и государственные языки (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). Новое наименование субъекта РФ подлежит включению в статью 65 Конституции РФ указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ;

5) субъекты РФ *обладают собственной территорией, которая может быть изменена только с их согласия.* Границы между субъектами РФ, как уже было указано, могут быть изменены с их взаимного согласия. Такое изменение подлежит утверждению со стороны Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Однако изменение территории субъекта РФ возможно без его согласия при заключении международного договора РФ с граничащим государством по территориальным вопросам, но с обязательным проведением опроса населения соответствующего субъекта (субъектов) РФ[1];

6) субъекты РФ *не обладают правом выхода из состава Российской Федерации (сецессии), не обладают суверенитетом, но имеют ограниченную международную правосубъектность,* объем которой определяется Конституцией РФ, Федеральным законом от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федера-

[1] См.: Чернов, С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между РФ и ее субъектами / С.Н.Чернов. – М., 2003. – С. 164-165.

ции», иными актами федерального законодательства. Они не имеют право заключать международные договоры, но могут заключать соглашения, как правило, внешнеэкономического характера; с согласия МИД РФ могут открывать свои представительства за рубежом, которые не могут иметь статус консульских и посольских учреждений;

7) субъекты РФ согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ *устанавливают систему своих органов государственной власти самостоятельно* в соответствии с основами конституционного строя РФ (гл. 1 Конституции РФ) и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые определены Федеральным законом от 6 октября 1999 г.[1];

8) субъекты РФ обладают *экономической самостоятельностью*. Экономическую основу деятельности субъекта РФ составляют находящиеся в его собственности имущество, средства бюджета субъекта РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, а также имущественные права субъекта РФ. Собственность субъекта РФ признается и защищается РФ наравне с иными формами собственности;

9) *субъекты РФ участвуют в решении общегосударственных вопросов,* что выражается в направлении каждым субъектом РФ двух представителей в состав Совета Федерации, вхождении глав субъектов РФ в состав Государственного Совета РФ, учреждении субъектами РФ постоянных представительств при Правительстве РФ, участии субъектов РФ в федеральном законодательном процессе (законодательная инициатива, отзывы на федеральные законы в сфере совместного ведения и др.).[2]

Основными обязанностями субъектов РФ является соблюдение Конституции РФ и законов, нахождение в составе РФ. Следовательно, ответственность субъектов РФ наступает в случае неисполнения ими федерального законодательства. Ответст-

---

[1] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 03.12.2008 г.).

[2] См.: Кокотов, А.Н. Указ. работа. – С. 123-130.

венность субъектов во многом определена в Федеральном законе от 6 октября 1999 г.; меры такой ответственности в отношении региональных органов существенно усилены (отрешение Президентом РФ глав субъектов РФ, роспуск регионального парламента).

Таким образом, рассмотрев основные подходы к сущности и элементы конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, следует резюмировать, что развитие статусов субъектов продолжается и налицо тенденция к установлению однопорядковости их статуса, что должно способствовать укреплению целостности России при сохранении преимуществ федеративного устройства.

3. Конституционно-правовые основы изменения конституционно-правового статуса и состава субъектов Российской Федерации

Изменение правового статуса субъектов РФ. Правовым основанием изменения статуса субъектов РФ является ч. 5 ст. 66 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ, предусматривающая взаимное согласие Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом, который пока не принят.

Представляются три вероятные модели правовых последствий изменения статуса в смысле ч. 5 ст. 66 Конституции РФ:

1) изменение вида субъекта РФ (например, Красноярский край стал Красноярской республикой);

2) изменение границ между субъектами РФ (например, переход части территории Астраханской области к Калмыкии);

3) выход автономного округа из состава сложносоставного субъекта РФ (например, Ханты-Мансийский округ вышел из состава Тюменской области) или вхождение субъекта в состав другого (возвращение Еврейской автономной области в состав Хабаровского края).

При таких преобразованиях общий количественный состав субъектов РФ остается неизменным, следовательно, указанные

процедуры изменяют лишь правовой статус субъектов РФ, но не меняют субъектный состав России.

Процедуру изменения правового статуса субъекта РФ следует отличать от изменения его наименования, что оформляется Указом Президента РФ на основе решения самого субъекта РФ (ч. 2 ст. 137 Конституции РФ).

Таким образом, существуют определенные проблемы и перспективы дальнейшего совершенствования как изменения правовых статусов регионов, так и структуры Российской Федерации в целом, и их решение должно быть основано как на соответствующем федеральном конституционном законе, так и на учете сложившихся политических, экономических, социальных и иных условий развития регионов.

Изменение состава субъектов РФ. Состав субъектов в конкретных федерациях различен – причины разного рода (экономические, политические, этнокультурные) приводят к появлению новых субъектов Федерации, к упразднению некоторых из действующих. В соответствии с ч. 2 ст. 65 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ изменение субъектного состава происходит на основе ФКЗ от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта РФ» путем принятия и образования нового субъекта РФ.

Принятие в РФ нового субъекта – изменение состава субъектов РФ в результате присоединения к ней иностранного государства или его части. В случае принятия в РФ иностранного государства ему предоставляется по общему правилу статус республики, хотя международным договором может быть предусмотрено предоставление ему иного статуса (края, области). При принятии в РФ части иностранного государства этой территории в соответствии с международным договором предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа. Предпосылки принятия в состав РФ имеются для Южной Осетии, Абхазии, но пока эти процессы не реализованы.

Образование в составе РФ нового субъекта – *результат внутригосударственных преобразований путем объединения*

двух и более граничащих между собой субъектов РФ. Законодатель не предусматривает возможности разделения, выделения, отделения субъектов РФ и сориентирован на их укрупнение.[1]

Изложенное свидетельствует о том, что количество новых субъектов в России в рамках существующих государственных границ может сокращаться, но уже никак не увеличиваться. В таком случае трудно вести речь о полноценной федерации, поскольку ограничиваются права населения, проживающего в субъектах РФ, на образование новых субъектов на базе имеющихся.

Между тем возможность «размножения» субъектов в и так излишне многообразной Российской Федерации усиливает опасность сепаратизма. Поэтому такая позиция законодателя адекватно отражает концепцию централизации и укрепления единства Федерации, проводимую в современной России.

Инициатива принятия и образования новых субъектов не может идти от федеральных органов власти. При процедуре принятия инициатором может выступать иностранное государство, при образовании нового субъекта – соответствующие заинтересованные субъекты РФ, которые направляют предложение Президенту РФ.

Процесс объединения можно разбить на четыре основных этапа:

1) инициатива образования нового субъекта, исходящая от заинтересованных субъектов Российской Федерации и поддержка ее Президентом РФ;

2) проведение референдума в заинтересованных субъектах Российской Федерации;

3) принятие федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта;

4) переходный период объединенного субъекта.

В настоящее время осуществлено объединение пяти субъектов РФ и приняты ФКЗ по объединению Пермского, Красноярского, Камчатского краев, Иркутской области, объединенной

[1] Хотя Конституция РСФСР 1978 г. предусматривала возможность как объединения так и разделения субъектов Федерации (ч. 3 ст. 70).

с 1 января 2008 г., и Забайкальского края, который образован с 1 марта 2008 г.

Таким образом, рассмотрев особенности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, аспекты правовой природы РФ и асимметричности нашего государства, можно заключить, что субъекты Россия является разношерстными, разностатусными, но равноправными государственными образованиями в составе единого федеративного государства, участвующими в решении общегосударственных задач.

Контрольные вопросы

1. Что такое субъект федерации?
2. Какие основные признаки субъектов РФ существуют?
3. Какие виды субъектов РФ Вам известны?
4. Можно ли говорить о суверенитете субъектов РФ? Какова позиция Конституционного Суда в этом вопросе?
5. Как Вы оцениваете идею превращения РФ в унитарное государство?
6. Каковы проблемы равноправия субъектов РФ и в чем выражена асимметричность РФ?
7. Как может быть изменен статус субъектов РФ?
8. В чем отличие изменения статуса от изменения наименования субъекта РФ?
9. Какие формы образования субъектов предусмотрены законом? Могут ли субъекты РФ разделяться, выделяться?
10. Могут ли субъекты РФ выйти из состава России?

Дополнительная литература к теме

1. Безруков, А.В. Особенности конституционно-правового статуса субъектов РФ : учебное пособие / А.В.Безруков. – Красноярск, 2005.

2. Добрынин, Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н.М.Добрынин. – Новосибирск, 2003.

3. Добрынин, Н.М. Построение концептуальной модели нового российского федерализма / Н.М.Добрынин // Государство и право. – 2005. – №2.

4. Варламова, Н.В. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности / Н.В.Варламова, Е.В.Скурко // Государство и право. – 2001. – №7.

5. Виноградов, В. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации / В.Виноградов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – №2.

6. Лексин, В. Практика и возможности участия субъектов РФ в принятии общегосударственных решений / В.Лексин // Федерализм. – 2008. – № 1.

7. Казанцев, М.Ф. Правотворческий федерализм: конституционная идея и законодательная практика / М.Ф.Казанцев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №15.

8. Кокотов, А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти / А.Н.Кокотов // Журнал российского права. – 2002. – №8.

9. Кокотов, А.Н. Договоры о разграничении полномочий между органами власти РФ и субъектов РФ (новеллы регулирования) / А.Н.Кокотов // Российский юридический журнал. – 2004. – №3.

10. Новоселова-Чурсина, Е.С. Принципы федерализма в решениях Конституционного Суда РФ / Е.С.Новоселова-Чурсина // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №3.

11. Усс, А.В. Проблемы образования субъектов РФ и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма / А.В.Усс, А.В.Безруков, А.А.Кондрашев // Журнал российского права. – 2004. – №7.

12. Чернов, С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами / С.Н.Чернов. – СПб., 2004.

13. Чиркин, В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность / В.Е.Чиркин // Государство и право. – 2002. – №5.

ЛЕКЦИЯ 9

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ. ОРГАНЫ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ

Учебные вопросы

1. Понятие, признаки и виды государственных органов.

2. Органы государственной власти в России: общая характеристика.

3. Государственные органы с особым статусом в России.

1. Понятие, признаки и виды государственных органов

Каждое государство осуществляет свои функции посредством специально созданного государственного аппарата, т.е. определенной совокупности государственных органов (органов государства). Очевидно, что это не простая совокупность всех имеющихся в том или ином государстве органов государственной власти. Можно предположить, что государственный аппарат состоит из тех органов, которые обладают определенными чертами и свойствами, общими именно для этой совокупности и подчеркивающими принадлежность органов к государству, к осуществлению государственной власти.

Все *органы государственной власти обладают соответствующими признаками*:

– являются составной и одновременно организационно обособленной ячейкой государственного аппарата (т.е. совокупности органов государства);

– образуются в установленном государством порядке;

– обладают государственно-властными полномочиями;

– наличие материальных средств для осуществления предоставленных функций;

– обладают упорядоченной внутренней организацией (структурой).

Государственный орган есть юридически оформленная действующая в установленном государством порядке часть системы органов государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для реализации задач и функций, возложенных государством.

Однако не каждый государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти. В соответствии с доктриной и правовой позицией Конституционного Суда РФ в государственном аппарате их следует различать. Первые в отличие от вторых не имеют права принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан, их объединения (например, Администрация Президента РФ). Следовательно, орган государственной власти всегда можно определить как государственный орган, но не любой государственный орган является органом государственной власти.[1]

Основными принципами деятельности государственных органов можно признать:

законность, предполагающую формирование и осуществление полномочий органами государственной власти в соответствии с Конституцией РФ и законами;

разделение властей, предполагающее образование и функционирование органов государственной власти на основе разделения государственной власти по горизонтали на законодатель-

[1] См.: Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. – С. 330-332; Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №22. – Ст. 2664.

ную, исполнительную и судебную, так и по вертикали – на федеральном и региональном уровне;

единство системы органов государственной власти, предполагающее единство задач и функций, присущих всем органам государственной власти, а также единство источника власти. Единство системы проявляется и в том, что все составляющие ее органы действуют не разрозненно, а совместно, находясь в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости;

легитимность и легальность деятельности, означающие формирование органов государственной власти в соответствии с установленными законом процедурами и поддержку их населением;

приоритет прав и свобод человека, в соответствии с которым признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является основным направлением деятельности государственных органов.

Для государств, имеющих федеративное государственное устройство, характерно использование *принципа федерализма*, т.е. разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти ее субъектов. Суть данного принципа состоит в том, что в вопросах формирования государственных органов Федерация и ее субъекты самостоятельны.

Система государственных органов представляет собой и организационное единство, ибо одни органы избираются или образуются другими; одни руководят деятельностью других; одни подотчетны и подконтрольны другим. Все органы государства действуют на основе законов, обязательных для всех и каждого органа.

Структура и виды органов того или иного государства устанавливаются в зависимости от формы государства и в соответствии с принципом разделения властей.

Органы государственной власти классифицируются по различным основаниям.

По *способу возникновения* они подразделяются на первичные и производные. Первые никакими другими органами не соз-

даются. Они возникают либо в порядке наследования или же получают властные полномочия от избирателей (представительные органы). Вторые создаются первыми, которые наделяют их властными полномочиями (исполнительные, распорядительные и др.).

По *территориальной сфере полномочий* органы государства классифицируются на высшие и местные, которые не всегда являются государственными. Высшие органы наиболее полно олицетворяют государственную власть, распространяются на территорию всего государства. Местные ограничены рамками административно-территориальной единицы (региона, коммуны, района и т.д.).

По *характеру компетенции* выделяются органы государства общей и специальной компетенции. Первые решают обширные вопросы, выполняя одновременно многие функции государства (правительство). Вторые специализируются на выполнении определенной функции, одной сфере деятельности (министерство юстиции).

Кроме того, органы государства бывают выборными и назначаемые, коллегиальные и единоличные. В соответствии с принципом разделения властей создаются законодательные, исполнительные и судебные органы, которые составляют основы государственного аппарата в той или иной стране.

Законодательные органы – это такие органы государства, на которые возложена законодательная, нормотворческая деятельность. Они издают законы – нормативные правовые акты, обладающие высокой юридической силой и регулирующие довольно важные общественные отношения. Законодательная деятельность является прерогативой представительных органов государственной власти, которые избираются, как правило, посредством всеобщих равных выборов.

В современных странах существуют различные системы законодательных органов. Они имеют свои названия в зависимости от особенностей и традиций. В России – это Федеральное Собрание, в США – Конгресс, в Испании – Кортесы, в Швеции – Риксдаг, в Великобритании – парламент. Общепринятое собирательное название законодательных органов – парламент.

Исполнительные органы – это те органы, которые осуществляют государственную власть путем организации исполнения законов. Высшим исполнительным органом в государстве является правительство, формируемое обычно путем назначения. Способ назначения правительства обусловлен формой правления, политическими и историческими особенностями страны. В парламентарных формах правления правительство назначается или утверждается парламентом с участием главы государства. В абсолютных монархиях и президентских республиках правительство формируется главой государства. Возглавляет его премьер-министр, а в президентских республиках – президент.

К ведению правительства обычно относятся вопросы реализации законов, руководство внутренней и внешней политикой, составление и исполнение бюджета и др.

Исполнительными органами государства также являются министерства и другие административные учреждения, осуществляющие руководство в различных сферах жизни.

В федеративных государствах в систему исполнительной власти входят федеральное правительство и правительство субъектов федерации. Например, в ФРГ функции главы правительства и главы земли исполняет премьер-министр в одном лице.

Судебные органы осуществляют судебную власть, которая является независимой и самостоятельной ветвью государственной власти. Судебные органы – это специально образуемые органы государственной власти, основной задачей которых является защита прав всех субъектов права путем судебного разбирательства в процессуальной форме различных (уголовных, гражданских и др.) дел и споров.

Существуют несколько видов судебных органов. Так, в англосаксонской системе права используется единая система судов во главе с Верховным судом. В странах континентального права обычно судебная система полисистемна и нет единой системы судов, а есть несколько судебных инстанций.

Среди судебных органов обычно выделяют:

– суды общей юрисдикции;

– специальные суды (суды по делам малолетних, военные и др.);

– административные суды;

– суды обычного права.

Особое место среди судов занимают конституционные суды, которые осуществляют конституционный контроль за соответствие конституции всех правовых актов, разрешают споры между органами государственной власти и т.д. Функции конституционного суда могут выполнять Верховные суды (США) или квазисудебные органы (Конституционный совет Франции).

В системе разделения властей исключительно важно место занимает институт главы государства. Это официальное лицо, занимающее высшее место в системе органов государства и осуществляющее высшее представительство государства во внутреннеполитической жизни и в международных отношениях.

Таким образом, система органов государственной власти современных государств представляет собой многогранный институт, состоящий из ряда государственных органов, обладающих собственной компетенцией и самостоятельностью, но представляющий собой единый государственный механизм того или иного государства.

2. Органы государственной власти в России: общая характеристика

Как и любое другое государство, Российская Федерация осуществляет свою деятельность посредством государственных органов. Конституционно-правовой статус органов российского государства определяется федеральной Конституцией, конституциями и уставами субъектов РФ, федеральными и региональными законами, указами Президента РФ, актами Правительства России и органов исполнительной власти.

Также следует подчеркнуть, что властными полномочиями в России располагают не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления. Последние не вхо-

дят в государственный аппарат, не являются органами государства и поэтому не осуществляют полномочий от его имени.

Совокупность органов российского государства, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой в ходе осуществления государственной власти, образует *систему органов государственной власти Российской Федерации.* В связи с федеративным государственным устройством России в данную систему входят органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации.

Конституция РФ предполагает усиление единства системы государственных органов, устанавливая в ст. 77 положение, в соответствии с которым федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Система федеральных государственных органов Российской Федерации включает:

– Главу государства – Президента Российской Федерации;

– органы законодательной власти – Федеральное Собрание РФ;

– органы исполнительной власти – Правительство России, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства;

– органы судебной власти – Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, другие федеральные суды.

В систему государственных органов субъектов РФ входят:

– законодательные органы государственной власти (законодательные собрания, народные собрания, верховные советы, думы регионов и т.п.);

– главы субъектов Российской Федерации (президенты республик, губернаторы, главы администраций);

– исполнительные органы государственной власти (правительства, администрации субъектов РФ);

– органы судебной власти (конституционные, уставные суды субъектов РФ, мировые судьи субъектов РФ).

Государственная власть в России осуществляется на основе конституционного принципа разделения властей. Согласно ст. 10

Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая их этих властей имеет свою подсистему государственных органов.

Ключевое место в системе органов государственной власти России занимает Президент РФ – Глава государства. Президент России формально не принадлежит ни к одной ветви власти, он обеспечивает их согласованное функционирование. Президент РФ тесно взаимодействует с парламентом, имеет обширные полномочия в сфере исполнительной и судебной власти.

Мы рассмотрели общую схему системы органов государственной власти в России с учетом принципа разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали. Каждый орган государственной власти имеет собственную компетенцию и отличный от других правовой статус.

3. Государственные органы с особым статусом в России

В России существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех ветвей властей. В то же время эти органы создаются и действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. По своему статусу они являются независимыми органами государственной власти, обладают особым статусом. К их числу можно отнести Администрацию Президента РФ, Счетную палату РФ, Прокуратуру РФ, Центральную избирательную комиссию РФ, Центральный банк РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Статус первых двух рассматривается в темах, посвященных Президенту РФ и парламенту. Система органов прокуратуры подлежит изучению в курсе «Правоохранительные органы России».

Между тем в научной литературе выделяется новый подход к разделению властей, оставляющий перечень властей открытым и позволяющий включить те или иные государственные органы в систему разделения властей при условии признания та-

ковыми президентской, контрольной, избирательной власти.[1] Однако при классическом понимании принципа разделения властей такой подход вряд ли может быть взят на основу, хотя и должен учитываться при изучении материала.

В последнее время значение и роль государственных органов с особым статусом в России возрастает, они активно включаются в федеративные процессы и участвуют в реализации функций государственного аппарата.

Центральный банк Российской Федерации

В Конституции России (ст. 75) устанавливается, что денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком. Статус Центрального банка РФ определяется федеральной Конституцией, Федеральным законом от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке РФ», Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности».

Основная функция Центрального Банка России – защита и обеспечение устойчивости рубля, и эту функцию он осуществляет независимо от других государственных органов. Банк России не подчиняется Правительству, но взаимодействует с ним.

Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами.

Банк России – государственный орган.

Основными целями деятельности Банка России являются:

– защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам;

– развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

---

[1] См.: Автономов, А.С. Избирательная власть / А.С.Автономов. – М., 2002; Станских, С.Н. Федеральные органы государственной власти с особым статусом в системе разделения властей / С.Н.Станских // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – №1; Чиркин, В.Е. Государствоведение / В.Е.Чиркин. – М., 2000.

– обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов.

Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Банк России выполняет *следующие функции*:

1) во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно – кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля;

2) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует их обращение;

3) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему рефинансирования;

4) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

5) устанавливает правила проведения банковских операций.

В соответствии с Федеральным законом Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Подотчетность Банка России Государственной Думе означает:

– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Банка России Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации;

– назначение на должность и освобождение от должности Государственной Думой членов Совета директоров Банка России;

– представление Банком России Государственной Думе на рассмотрение годового отчета, а также аудиторского заключения;

– определение Государственной Думой аудиторской фирмы для проведения аудиторской проверки Банка России;

– проведение парламентских слушаний о деятельности Банка России с участием его представителей;

– доклады Председателя Банка России Государственной Думе о деятельности Банка России (два раза в год – при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Банк России в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ и федеральными законами, независим в своей

деятельности. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имеют права вмешиваться в деятельность Банка России по реализации его законодательно закрепленных функций и полномочий, принимать решения, противоречащие федеральным законам.

Ключевым и фактически высшим коллегиальным органом Банка России выступает Национальный банковский совет.

В состав Национального банковского совета входят 12 человек, из которых двое направляются Советом Федерации из числа его членов, трое – Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы, трое – Президентом РФ, трое – Правительством РФ. В состав Национального банковского совета входит также Председатель Банка России.

Председатель Национального банковского совета избирается членами Национального банковского совета из своего состава, он осуществляет общее руководство его деятельностью, председательствует на его заседаниях.

НЦБ концентрируется на стратегических вопросах, среди которых рассмотрение годового отчета Банка России; утверждение на основе предложений Совета директоров на очередной год не позднее 15 декабря предшествующего года общего объема расходов на содержание служащих Банка России, общего объема расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России, общего объема капитальных вложений, общего объема прочих административно-хозяйственных расходов; утверждение при необходимости на основе предложений Совета директоров дополнительных расходов на содержание служащих Банка России, дополнительных расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России, дополнительных капитальных вложений, а также утверждение прочих дополнительных административно-хозяйственных расходов; рассмотрение вопросов совершенствования банковской системы Российской Федерации; рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной полити-

ки и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и др.

Органом управления Банка России является Совет директоров – коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности Банка России и осуществляющий руководство и управление Банком России.

В Совет директоров входят Председатель Банка России и 12 членов Совета директоров. Члены Совета директоров работают на постоянной основе в Банке России.

Члены Совета директоров назначаются Государственной Думой на должность сроком на четыре года по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ.

Члены Совета директоров освобождаются от должности: по истечении указанного срока полномочий – Председателем Банка России; до истечения указанного срока полномочий – Государственной Думой по представлению Председателя Банка России.

Назначение Председателя Банка России производится на сессии Государственной Думы, ближайшей к моменту истечения срока функционирующего Председателя. Назначается он сроком на четыре года большинством голосов от общего числа депутатов. Одно и то же лицо не может замещать должность Председателя ЦБ более трех сроков подряд.

Кандидатуру для назначения на должность Председателя Банка России представляет Президент РФ не позднее чем за три месяца до истечения полномочий Председателя Банка России.

Центральный Банк является государственным органом, не относящимся ни к одной из ветвей власти. Это автономный орган государства, который в пределах своей компетенции самостоятелен и изменения в его статус могут быть внесены федеральным законом, что уже осуществлялось российским парламентом.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК РФ) действует на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно п. 9 ст. 21 данного закона ЦИК РФ наряду с

избирательными комиссиями субъектов РФ является государственным органом. Особенность ее статуса состоит в том, что она, как и Центральный Банк, не относится ни к одной из ветвей властей и не подотчетна и не подконтрольна никаким органам государства.

ЦИК осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента России, депутатов Государственной Думы, а также по проведению референдумов в Российской Федерации.

ЦИК РФ формировалась на выборах 1993 г. в составе Председателя и двадцати членов. Председатель ЦИК назначался Президентом РФ, а его заместители и члены ЦИК Президентом по представлению Председателя ЦИК. Тем самым состав комиссии являлся как бы «президентским».

Поэтому в действующем федеральном законе, а до него в аналогичных законах был установлен иной порядок формирования ЦИК. Определено, что ЦИК состоит из пятнадцати членов, пятеро из которых назначаются Государственной Думой из числа кандидатов, предлагаемых депутатскими объединениями, пятеро – Советом Федерации, пятеро – главой государства.

Председателя, заместителя председателя и секретаря ЦИК избирает самостоятельно тайным голосованием из своего состава. Срок полномочий ЦИК РФ – 4 года, она действует на постоянной основе и является юридическим лицом.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

осуществляет контроль соблюдения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

организует разработку нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением;

обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации;

осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет

выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;

осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;

устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами.

Издаваемые комиссией акты (инструкции, разъяснения) обязательны для всех участников избирательного процесса и по существу носят нормативный характер.

Роль ЦИК особенно заметна при проведении федеральных выборов, референдума РФ. Многие выработанные практикой ЦИК правовые позиции со временем воплощаются в конституционных нормах, что повышает ее независимый статус. Так же как и статус ЦБ России, статус ЦИК может быть изменен только федеральным законом.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – назначенное парламентом должностное лицо, которое призвано осуществлять контроль соблюдения прав и свобод человека в деятельности государственных органов и должностных лиц.

Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации определяется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом РФ от 26 февраля 1997 г. «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

На должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. За рубежом требования наличия гражданства аналогичны.

Назначение на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и освобождение от нее производится Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Этот вопрос решен традиционно. Почти везде это прерогатива парламента за исключением Великобритании (назначается Короной по предложению правительства), Франции (Правительством), Намибии (Президентом).

Срок пребывания в должности российского омбудсмена – 5 лет. В Польше – 4 года, а во Франции – 6 лет. Законом определено, что одно и то же лицо не может занимать пост Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации более двух сроков подряд.

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Но не все вопросы входят в компетенцию российского омбудсмена. Он *не рассматривает* жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации.

Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации по полученной жалобе может быть принято одно из следующих решений:

1) принять жалобу к рассмотрению;

2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;

3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

В случае установления факта нарушения прав заявителя Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обязан принять меры в пределах его компетенции, определенной законом в ст.29, которая гласит, что по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации вправе: обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах; обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом,

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе:

1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может для большей результативности своей работы использовать периодическую печать. Кроме этого ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы в «Российской газете» и в других изданиях.

Таким образом, роль органов государственной власти с особым статусом заметно возрастает и важна в деле обеспечения государственного единства и конституционных прав и свобод граждан России.

Контрольные вопросы

1. Какими признаками обладает орган государственной власти?
2. Какие признаки отличают государственные органы от других органов публичной власти?
3. В чем выражена системность органов власти государства?
4. Являются ли органы местного самоуправления органами государственной власти?
5. На основе каких критериев строиться система органов государственной власти в Российской Федерации?
6. Перечислите федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти. К какой ветви власти относится Президент России?
7. Какое место среди органов власти занимает Центробанк России?
8. В каком порядке и кем назначается Председатель Центрального банка РФ?
9. Назовите руководящие органы Центрального банка России?
10. Каковы природа, состав и компетенция Центризбиркома РФ?
11. Какое количество Уполномоченных по правам человека действует на территории России?

Дополнительная литература к теме

1. Авакьян, С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России / С.А.Авакьян. // Журнал российского права. – 1997. – №7.
2. Барнашов, А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А.М.Барнашов. – Томск, 1988.
3. Байтин, М.И. Государство и политическая власть / М.И.Байтин. – Саратов, 1979.
4. Берг, О.В. Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территориальные аспекты / О.В.Берг //Журнал российского права. – 2001. – №4.

5. Бородин, С.В. О разделении и взаимодействии властей в России / С.В.Бородин, В.Н.Кудрявцев // Государство и право. – 2002. – №5.

7. Гранкин, И.В. Основные признаки законодательных органов / И.В.Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №3.

8. Карапетян, Л.В. Когда воля «партии власти» становится выше Конституции / Л.В.Карапетян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №5.

9. Полянский, В.В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в РФ / В.В.Полянский // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 12.

10. Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография / отв. ред. А.Н.Кокотов. – Екатеринбург, 2005.

11. Чиркин, В.Е. О понятии «ветвь государственной власти» / В.Е.Чиркин // Право и политика. – 2003. – №4.

12. Черкасов, К.В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа : монография / К.В.Черкасов. – Саратов, 2008.

13. Югов, А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография / А.А.Югов. – Екатеринбург, 1999.

ЛЕКЦИЯ 10
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Избирательное право и законодательство о выборах в России.

2. Принципы избирательного права.

3. Избирательная система: понятие, виды.

4. Порядок организации и проведения выборов в Российской Федерации.

1. Избирательное право и законодательство о выборах в России

Традиционно в юридической литературе избирательное право рассматривается в двух значениях – в объективном и субъективном.

Избирательное право как правовая категория *в объективном смысле* – это институт конституционного права, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих организацию и порядок проведения выборов, деятельность субъектов избирательного процесса, их права и обязанности в сфере осуществления народовластия – выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В субъективном смысле избирательное право понимается как право, непосредственно принадлежащее конкретному граж-

данину и характеризующее его избирательную правосубъектность, т.е. право избирать и быть избранным, а также иные избирательные права (права на выдвижение кандидатов, проведение предвыборной агитации, быть наблюдателем).

В зависимости от этого различают:

активное избирательное право – право гражданина обладать при достижении установленного законом возраста (18 лет) решающим голосом при формировании органов государственной власти (депутатов, главу государства и т.д.) и органов местного самоуправления. Это право реализуется путем участия гражданина в голосовании на выборах;

пассивное избирательное право – право гражданина быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Реализация гражданином пассивного избирательного права зависит не только и не столько от данного лица, сколько от волеизъявления других субъектов избирательной компании. Избрание выдвинутого в качестве кандидата гражданина возможно лишь при непосредственной и достаточной поддержке его со стороны политических партий и избирателей на различных этапах избирательной компании, в том числе необходимо, чтобы за него проголосовало не менее установленного в законе числа избирателей. Для реализации пассивного избирательного права устанавливаются более высокие возрастные цензы: 35 лет – для кандидата на должность Президента России, 21 год – для кандидата в депутаты, 21 год – для глав муниципальных образований.

Как активное, так и пассивное избирательное право реализуется гражданами добровольно. В отличие от ряда других государств (Австрия, Австралия, Италия, Греция и другие) в России нет обязательного голосования.[1] Это обстоятельство, а также политическая апатия избирателей порождают явление абсентеизма – массового неучастия избирателей в выборах, что ставит государство и политически активных граждан в трудное положение, ибо придает результатам выборов внешне менее демократический характер.

[1] Баглай, М.В Указ. работа. – С. 360.

В системе форм прямой демократии выборы занимают центральное место, позволяют демократично и динамично формировать органы власти.

Выборы – одна из высших форм прямой демократии, представляющая собой способ формирования органов и должностных лиц публичной власти посредством голосования избирателей на альтернативной основе.

Виды выборов:

по территории: общегосударственные; региональные; местные;

по характеру голосования – прямые, косвенные, многостепенные;

по сроку: очередные (в установленный срок), внеочередные, повторные (если выборы признаны несостоявшимися или недействительными);

по количеству «реальных» кандидатов – альтернативные и безальтернативные (нет соперничающих кандидатов).

Правовой базой организации и проведения выборов в России являются Конституция РФ, федеральное и региональное законодательство.

Концептуальными отличительными признаками рамочного Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав…» явились, во-первых, его более детализированный подход к правовому регулированию выборов, во-вторых, концентрация многих полномочий у федеральных органов власти. Это выразилось, в частности, в расширении компетенции ЦИК РФ, которая наделена правом как пересмотра, так и отмены решений нижестоящих комиссий, в установлении системы формирования окружных, территориальных и участковых комиссий вышестоящими избирательными комиссиями при избрании главы избиркома субъекта РФ по предложению ЦИК России. Последние изменения в данном законе изменили требования, предъявляемым к членам ЦИК РФ, для которых теперь не обязательно наличие высшего юридического образования, достаточно любого высшего профессионального образования.

Реформирование системы организации выборов в России обусловлено многими изменениями законодательства, связанными с установлением единого дня голосования, ограничением пассивного избирательного права и возможностей участия в выборах иностранных граждан. Внесены изменения в законодательство в части ужесточения требований к политическим партиям и установления запрета депутатам менять партийную принадлежность; практически партиям запрещено выдвигать по своим спискам членов других партий; расширены возможности отмены регистрации партий и кандидатов.[1]

Важнейшими этапами в реформировании избирательного законодательства явилось изменение порядка выборов депутатов Государственной Думы с переходом на пропорциональную избирательную систему, отмена выборов глав субъектов РФ, графы «против всех кандидатов» и порога явки на выборах, что является очередным шагом в отдалении России от демократических начал, превращает выборы в формальную процедуру.

Среди недостатков закона справедливо отмечаются усиление монополии партий, выстраивание системы построения списков с привлечением «паровозов» и установление такого порядка распределения мандатов между общефедеральным и региональными частями списков, при котором интересы и возможности получения мандатов кандидатам от региональных групп сужаются за счет приоритетности представителей от общефедеральной части списка, что ведет к организационной деформации самой партии.[2]

Таким образом, свобода выбора является важнейшим фактором интеллектуального совершенствования человека, нормального духовного и нравственного развития личности.

---

[1] См.: О политических партиях : Федеральный закон от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ; Кынев, А.В. Новые изменения законодательства о выборах – путь к бюрократизации партий / А.В.Кынев // Журнал о выборах. – 2006. – №5. – С. 46-51.

[2] См.: Уваров, А.А. Некоторые проблемы совершенствования избирательного законодательства в РФ / А.А.Уваров // Российский юридический журнал. – 2006. – №4. – С. 53-55.

2. Принципы избирательного права

Принципы избирательного права воплощают наиболее важные основополагающие правовые требования, предопределяющие демократизм избирательной системы в России, реальные возможности граждан участвовать в выборах на основе свободного волеизъявления.

Принципы избирательного права есть основополагающие начала, которые выстраивают содержание избирательного права и определяют организацию проведения выборов.

Избирательное право в Российской Федерации является *всеобщим, равным и прямым, свободным при тайном голосовании.*

Всеобщность означает принадлежность права участия в выборах всем совершеннолетним гражданам государства и отсутствие дискриминации по каким-либо основаниям, т.е. исключена возможность отстранения от выборов каких-либо граждан и групп населения: все взрослые граждане мужского и женского полов имеют право принимать участие в выборах.

Специальные условия, которые ограничивают это право, называются цензами. В юридической литературе выделяются множество разновидностей избирательных цензов.

Российскому избирательному праву свойственны пять основных цензов: *ценз гражданства, возрастной ценз, ценз дееспособности, ценз судимости и ценз оседлости.* Пребывание гражданина вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения на этой территории выборов, референдума не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ или органы местного самоуправления, в референдуме субъекта РФ, местном референдуме. Из лиц, обладающих активным избирательным правом, образуется избирательный корпус, или электорат. Этим понятием охватываются также граждане РФ, проживающие за ее пределами.

Что же касается пассивного избирательного права, оно основывается на дополнительных условиях, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Пассивное избирательное право ограничивается рядом федеральных законов и законов субъектов РФ. Так, депутатами законодательных органов не могут быть судьи, прокуроры, должностные лица органов исполнительной власти. Военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, работники прокуратуры могут быть избраны депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных органов субъектов РФ, должностными лицами местного самоуправления, но при этом их служба приостанавливается со дня их избрания на срок полномочий.

Избирательные права граждан законодательно защищены от любой дискриминации: гражданин РФ может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, хотя в нормативном порядке предусмотрены ограничения в части возможности осуществления избирательных прав для определенной категории лиц: граждан, признанных судом недееспособными и граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако после отбытия наказания по приговору суда гражданину возвращаются избирательные права в полном объеме.

Равное избирательное право означает равное количество голосов у каждого избирателя, равные основания и возможности участия в выборах всех избирателей и кандидатов, а также равенство избирательных округов.

Равное избирательное право трактуется в федеральном законе как участие граждан в выборах «на равных основаниях». Эта скупая формулировка означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям закона и не отстраненные от участия в голосовании по законным основаниям, имеют равные права и обязанности как избиратели.

Участие в выборах на равных основаниях обеспечивается тем, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другими избирателями (например, организуются равные по количеству населения избирательные округа в соответствии с нормами представительства: допускаются отклонения 10%, 15%, 30%, а избирательные права всех российских граждан в равной

мере охраняются законом). Таким образом, *равенство* предусматривает, что каждый гражданин обладает одним голосом и общими со всеми другими гражданами возможностями выбирать и быть выбранным.

Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списка кандидатов) непосредственно. Прямые выборы позволяют гражданам без каких-либо посредников вручать свой мандат тем лицам, которых они знают и которым они данный пост доверяют. Этим прямые выборы отличаются от косвенных или многостепенных, когда избиратели путем выборов образуют некую коллегию выборщиков, которые в свою очередь избирают какого-либо депутата или должностное лицо.

Таким образом, *прямое избирательное право дает возможность гражданину сразу избирать конкретного кандидата на конкретный пост, исключая многоступенчатость избрания.*

Принцип *свободы* выборов, означает, что участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе воздействовать на гражданина, чтобы принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Свободное волеизъявление избирателей во время выборов обеспечивается тем, что проведение агитации за день до выборов не допускается.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. применительно к пассивному избирательному праву подтвержден принцип возможности снять свою кандидатуру. Причины отказа от участия в выборах могут быть разные, и это не всегда связано с негативной оценкой деятельности кандидатов.

Тайное голосование предполагает исключение контроля за волеизъявлением избирателей, создание условий для свободы выбора. Избирательные бюллетени не подлежат нумерации, и никто не вправе идентифицировать использованный бюллетень, т.е. установить личность избирателя.

Тайное голосование предполагает создание условий гражданину выразить свою волю конфиденциально, без опасения каких-либо преследований за свой выбор. Это реализуется в спе-

циальной кабине, где не допускается присутствие посторонних лиц и установление технических средств фиксации. Однако голосование в кабине есть право, а не обязанность избирателя, который может проголосовать и при получении бюллетеня.

Нельзя не сказать о новых принципах, появившихся в литературе и сформулированных Конституционным Судом РФ.

Принцип *периодической сменяемости состава выборных органов публичной власти (обязательности выборов) означает, что публичная власть не вправе отказаться от демократических процедур формирования органов власти и лишить гражданина возможности определять субъектный состав публичных органов власти.*

Демократический характер государства предполагает периодическую сменяемость состава выборных органов, что и подтвердил Конституционный Суд РФ, подчеркнув, что Конституция РФ закрепляет периодичность выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы.[1]

Принцип *альтернативности выборов* исключает превращение выборов в плебисцит, что подтверждено Конституционным Судом РФ, который отметил альтернативность выборов как важнейшее условие подлинно свободных и равных выборов.[2]

Светский характер избирательного процесса отделяет государство и церковь, не допускает создание партий по религиозному принципу.

Принцип транспарентности выборов означает открытость и прозрачность избирательных процедур, что обеспечит не только возможность избирателям принять осознанное решение, но и реализацию эффективного контроля гражданского общества за порядком формирования выборных органов публичной власти.

В литературе выделяют и другие принципы избирательного права (например, состязательности, сочетания государственного и негосударственного финансирования избирательной компании).[3]

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №25. – Ст. 2564.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1996 г. // Архив Конституционного Суда РФ, 1996.

[3] См.: Авакьян, С.А. Конституционное право России. – С. 186-190.

Таким образом, принципы избирательного права во многом предопределяют и задают основные правила проведения избирательной компании, образуют фундамент избирательного права в целом.

3. Избирательная система: понятие, виды

Под избирательной системой в широком толковании следует понимать *установленный в той или иной стране механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления посредством выборов*, который включает несколько аспектов: закрепленную в законодательстве систему органов, на которые возложены полномочия по организации и проведению выборов, избирательный процесс как урегулированную законами и иными нормативными правовыми актами деятельности политических органов, других субъектов правоотношений (избирателей, политических партий, кандидатов, СМИ и т.д.) на различных стадиях или этапах выборов, а также способ установления результатов выборов и распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей.

Таким образом, избирательная система может быть рассмотрена как совокупность организационно-правовых мероприятий, охватывающих способы организации избирательной территории, определения результатов голосования и распределения мандатов между кандидатами и их списками.[1]

В узком смысле избирательную систему рассматривают как исключительно закрепленный в законодательстве той или иной страны *способ установления результатов выборов или способ распределения депутатских мандатов в зависимости от итогов голосования*. Таким образом, при узком подходе все фокуси-

[1] См.: Кокотов, А.Н. Выборы, избирательное право и избирательная система / А.Н.Кокотов // Выборы в механизме народовластия в РФ. – Екатеринбург, 2000. – С. 20.

руется на заключительной стадии выборов – голосовании и способах определения его итогов.[1]

Виды избирательных систем

Мажоритарная[2] (от фр. majorite – большинство) – исторически первая избирательная система. При этой системе избранным считается кандидат, получивший установленное большинство голосов избирателей по избирательному округу, где он баллотируется. В зависимости от того, какое это большинство, различают мажоритарную систему относительного (простого), например, при выборах депутатов региональных парламентов, абсолютного (50% + 1 голос), например при выборах Президента РФ, квалифицированного большинства (последнее применяется крайне редко).

Очевидные преимущества такой системы – традиционность применения, относительная простота процедур, прозрачность избирательного процесса. Депутат, избранный по такой системе, ответственен перед конкретными избирателями, не связан партийной дисциплиной и более свободен в представлении народных интересов в парламенте. Однако законодатель сместил пропорции ко второй распространенной пропорциональной избирательной системе, предписав в Федеральном законе «Об общих принципах…» избирать не менее половины состава регионального парламента по пропорциональной системе, а в федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы осуществлен переход к полному избранию депутатов по пропорциональной системе.

Пропорциональная избирательная система предполагает распределение депутатских мандатов между партийными спи-

---

[1] См.: Выдрин, И.В. Избирательное право РФ / И.В.Выдрин. – С. 123.

[2] В английском языке, если судить по Оксфордскому словарю политических терминов, мажоритарными (majority) выборами называются только выборы по системе абсолютного большинства, предусматривающие второй тур в случае отсутствия такого большинства в первом туре. Для англосаксонской системы относительного большинства Оксфордский словарь предлагает термин «plurality». Тем не менее в русском политическом языке термины «плюралитарная система», «плюралитарные выборы» отсутствуют и «мажоритарной системой» называют любые выборы в одномандатных округах – как в один тур, так и в два тура.

сками в соответствии с количеством голосов, поданных за каждый список.

Для распределения голосов вычисляется избирательная квота – необходимое число голосов избирателей для получения одного мандата. Для этого общая сумма голосов, поданных за все списки, делится на число мандатов по округу. Затем сумма голосов, полученных каждым списком, делится на квоту, целая часть будет соответствовать числу полученных мандатов.

В России по пропорциональной системе избираются депутаты федерального и региональных парламентов, а иногда и представительные органы местного самоуправления. Среди ее достоинств можно отметить демократичный характер, позволяющий максимально учесть волю избирателей, высокую структурированность избираемых органов, меньшую зависимость депутатов от внешних источников воздействия. Вместе с тем ее явными недостатками являются слабая связь депутатов с избирателями, неравномерно представленные в округе территории, «протаскивание» в избирательных списках малоизвестных и не всегда квалифицированных кандидатов и пр.

В Российской Федерации применяются мажоритарная и пропорциональная избирательные системы. Суть пропорциональной системы на выборах депутатов Государственной Думы в России состоит в следующем.

Территория государства или представительного органа объявляется единым избирательным округом. Политические партии, их объединения, блоки, союзы выдвигают списки своих кандидатов (не более 600 человек). Избиратель голосует за один из таких списков. Победа в этом случае пропорциональна числу голосов, поданных за соответствующий список избирательного объединения, причем подсчет ведется по спискам, набравшим более 7%. В соответствии с Федеральным законом от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы» к *распределению депутатских мандатов допускаются партийные списки, преодолевшие 7%-ый заградительный барьер, при условии что их не менее двух и в совокупности они набрали 60% голосов избирателей, принявших участие в выборах.* Очевидно, что такой подход позволит проникнуть в парламент лишь наи-

более крупным партиям, ограничив возможности мелких и средних партий, что вряд ли всецело отвечает принципам демократии, политического плюрализма и многопартийности.

Далее: сумма голосов, поданных за списки тех объединений, которые оказались допущенными к распределению мандатов, делится на 450, т.е. на общее число мандатов по федеральному округу. Полученный результат есть избирательная квота. Затем число голосов, полученных каждым федеральным списком, делится на указанное избирательное частное. Полученная целая часть – число депутатских мандатов данного объединения. Если при этом остаются нераспределенные мандаты, производится вторичное их распределение. Они передаются по одному тем объединениям, у которых оказывается наибольшая дробная часть (остаток) при произведенном выше делении на индивидуальное частное. При равенстве дробных частей преимущество отдается тому федеральному списку, за который подано большее число голосов.

Таким образом, однозначно трактовать понятие «избирательная система» весьма сложно в силу того, что целый ряд аспектов в том или ином варианте толкования упускается из поля зрения. Тем не менее выбор и соответствующее законодательное закрепление государством конкретного вида избирательной системы либо их комбинации поставлены в зависимость от уровня развития общества, его политической и правовой культуры.

4. Порядок организации и проведения выборов в Российской Федерации

Организация и проведение выборов именуется избирательным процессом. Проведение выборов состоит из нескольких стадий, последовательно сменяющих одна другую от момента назначения даты выборов до объявления о результатах голосования. В этом и заключается суть избирательного процесса[1],

[1] Ковешников, Е.М. Конституционное право РФ / Е.М.Ковешников. – М., 2001. – С. 96-105, 106-119.

представляющего собой сложную систему правоотношений, в которых участвуют избиратели, средства массовой информации, политические партии, общественные организации и государственные органы по проведению выборов.

Под *избирательным процессом* понимается *регламентированная законодательством и осуществляемая в определенной последовательности деятельность специально уполномоченных органов и лиц, направленная на организацию и проведение выборов органов публичной власти.*

Избирательный процесс – это технологическая инфраструктура и форма реализации конституционных принципов организации периодических и свободных выборов и обеспечения прав граждан избирать и быть избранными.[1]

Избирательный процесс подчинен законодательно установленным срокам и предполагает последовательное прохождение ряда стадий, которые следует рассмотреть подробно.

Стадии избирательного процесса

Процедура или этап назначения выборов. Данная стадия, во-первых, знаменует старт избирательной компании, что связано с реализацией активного и пассивного избирательного права. Во-вторых, самостоятельная роль данного этапа обеспечивается строгостью законодательной регламентации порядка, субъектов, сроков назначения выборов.

Суть стадии сводится к принятию и официальному изданию решения компетентного органа или должностного лица о назначении выборов.

Выборы могут быть очередными, их назначение проводится, как правило, по истечении установленного срока полномочий, и внеочередными, когда назначение выборов проводится в связи с досрочным прекращением полномочий органов власти и должностных лиц.

При признании выборов несостоявшимися или недействительными назначаются повторные выборы. Также назначаются повторные выборы, если оба кандидата в Президенты РФ сняли

---

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс : учебник для вузов / под ред. А.В. Иванченко. – С. 255-256.

свои кандидатуры или избранный кандидат не сложил с себя несовместимые с его мандатом полномочия. Следует отличать повторные выборы от повторного голосования (второй тур), который назначается в случаях, когда кандидат не набрал необходимого большинства голосов. Повторное голосование не самостоятельная разновидность выборов, а продолжение ранее начатой избирательной процедуры.[1]

Согласно ст. 84 Конституции РФ выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент РФ. Статья 102 Конституции РФ предусматривает назначение выборов Президента РФ Советом Федерации Федерального Собрания РФ. День голосования на выборах в федеральные органы государственной власти определяется в соответствии с федеральным законом. Региональные и муниципальные выборы назначаются компетентными органами власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Законодатель установил дни голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления – второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных Федеральным законом, второе воскресенье октября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов.

Если уполномоченный орган или должностное лицо не назначат выборы в установленные сроки, то выборы проводятся соответствующей избирательной комиссией либо соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора могут определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Таким образом, этап назначения выборов имеет важнейшее значение для любой избирательной компании и потому тщательно регламентируется законодательством.

---

[1] Головин, А.Г Избирательное право России : курс лекций / А.Г. Головин. – М., 2007. – С. 268-270.

Образование избирательных округов и составление списков избирателей.

Избирательный округ – это образованная в соответствии с законодательством РФ территория, от которой непосредственно гражданами РФ избираются депутат(ы), выборное должностное лицо (лица).

Избирательные округа (одномандатные и многомандатные, но не более 5 мандатов) образуются для проведения выборов на основании данных о численности избирателей, предоставляемых исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Границы избирательных округов и число избирателей в каждом округе определяются соответствующей избирательной комиссией и утверждаются представительным органом не позднее чем за 60 дней до дня выборов. При образовании избирательных округов должны соблюдаться следующие требования:

а) равенство – допускается отклонение 10% в отдаленных и труднодоступных районах не более 15% в многомандатных округах; в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 30% в одномандатных округах. На территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40%;

б) территория должна быть единой с учетом административно-территориального деления.

Избирательные участки образуются для проведения голосования и подсчета голосов избирателей главой муниципального образования по согласованию с соответствующими избирательными комиссиями.

Создание и организация работы избирательных комиссий.

Избирательные комиссии – это формируемые в установленные федеральным законом, законом субъекта РФ коллегиальные органы, которые обеспечивают подготовку и проведение выборов.

Виды избирательных комиссий:

центральная избирательная комиссия	юридические лица, работающие на постоянной основе
избирательная комиссия субъекта РФ	
избирательные комиссии муниципальных образований	
окружные избирательные комиссии	
территориальные (районные, городские)	избирательные комиссии
участковые избирательные комиссии	

Центральная избирательная комиссия состоит из 15 человек, которые назначаются на 4 года. Пять человек назначаются Президентом РФ, пять – Государственной Думой, пять – Советом Федерации. Члены ЦИК должны иметь высшее профессиональное образование. Из своего состава избирают (тайно) Председателя, заместителя Председателя, секретаря комиссии.

Центральная избирательная комиссия руководит деятельностью избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, по проведению референдума Российской Федерации. Совместно с избирательными комиссиями ЦИК: осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан; организует государственную систему регистрации избирателей; разрабатывает нормативы технологического оборудования; осуществляет меры по организации системы финансирования выборов; подводит итоги голосования и определяет результаты выборов; распределяет финансовые средства; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям; заслушивает сообщения органов исполнительной власти; рассматривает жалобы; осуществляет иные полномочия.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формируется на паритетной основе – законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти региона; при этом не менее половины членов избирательной комиссии назначаются законодательным (представительным) органом субъекта. Срок ее полномочий составляет 4 года.

Комиссия формируется на основе предложений политических партий, а также предложений представительных органов

муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Государственные служащие не могут составлять более 1/3 от общего числа.

Окружная, территориальная и участковая избирательные комиссии формируется *вышестоящей избирательной комиссией сроком на 4 года*.

Формирование избирательной комиссии *муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального* образования на основе предложений, политических партий, предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта РФ, а формирование избирательной комиссии поселения – также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

Решения избирательных комиссий о регистрации кандидатов (списков кандидатов), об отмене регистрации кандидатов, об итогах голосований или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными принимаются на заседаниях большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением. По действующему законодательству не предусмотрено выдвижение избирательными блоками и группой избирателей.

Период выдвижения кандидатов при федеральных выборах должен составлять не менее 45 дней, при региональных выборах – не менее 30 дней, при муниципальных выборах – не менее 20 дней.

В поддержку кандидата в Президенты должно быть собрано не менее 2 млн. подписей, при этом в одном субъекте Российской Федерации – не более 50 тыс. подписей.

Избирательное объединение должно собрать в поддержку выдвинутого списка не менее 200 тыс. подписей, при этом в одном субъекте Российской Федерации – не более 7%.

Кандидаты регистрируются соответствующей избирательной комиссией. При наличии необходимого количества собранных в их поддержку подписей избирателей федеральным и региональным законами может быть предусмотрена необходимость представления в избирательную комиссию сведений о доходах и об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности.

Законом может быть предусмотрено проведение регистрации не на основании представленных подписей, а на основании избирательного залога, который вносится в избирательную комиссию из средств избирательного фонда и не может составлять более 15% средств этого фонда.

Регистрация кандидатов на должность Президента РФ и федеральных списков в депутаты Государственной Думы осуществляется Центральной избирательной комиссией.

Предвыборная агитация – это деятельность участников избирательной компании по подготовке и распространению информации, имеющей целью побудить избирателей принять участие в голосовании за или против кандидатов (списков кандидатов).

Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются: призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них); выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению; описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов; распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей; деятельность, способствующая созданию положительного или

отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Формы предвыборной агитации различны. Это публикации в средствах массовой информации, собрания и встречи с избирателями, публичные дебаты и дискуссии, митинги, демонстрации, шествия и т.д.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается в ноль часов за сутки дня голосования. Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Не допускается опубликование опросов, прогнозов, исследований в течение 3-х дней до дня выборов.

Принципы проведения агитации:

свободное проведение агитации в соответствии с федеральным законом;

возможность агитации за и против любого кандидата, избирательного объединения;

равный доступ к средствам массовой информации;

запрет на участие в агитации членов избирательной комиссии, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, государственных органов, благотворительных организаций, религиозных объединений, военнослужащих, несовершеннолетних;

недопустимость злоупотребления правом при проведении предвыборной агитации.

Конституционный Суд РФ подтвердил право избирателей проводить агитацию против всех за счет личных средств, т.е. помимо средств избирательных фондов. В другом решении Суд подчеркнул, что агитация за того или иного кандидата, список кандидатов не может вестись гражданами за счет средств, помимо избирательных фондов.[1]

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г.; постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г.

Голосование и подведение итогов выборов.

Каждый избиратель голосует лично на альтернативной основе. Участковая избирательная комиссия выдает избирательный бюллетень, который заполняется избирателем в специально оборудованной кабине.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися в случае, если:

– в определенных случаях голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

– менее чем два списка кандидатов получили право принять участие в распределении депутатских мандатов;

– все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

– за списки кандидатов, получившие право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% или менее голосов избирателей.

Указанные критерии могут изменяться специальными законами о выборах соответствующих органов государственной власти. Так, Федеральным законом от 18 мая 2005 г. установлен повышенный процент – 60% суммы голосов списков, допускаемых к распределению депутатских мандатов.

Соответствующая избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными в случае:

– если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей;

– если они признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части избирательных участков;

– по решению суда.

Таким образом, стадии избирательного процесса отражают строго урегулированную законодательством и осуществляемую в определенной последовательность деятельность участников избирательной компании, направленную на достижение магистральной цели выборов – избрание выборных должностных лиц в условиях соблюдения принципов избирательного права.

Контрольные вопросы

1. В чем сущность мажоритарной избирательной системы?
2. Какие Вы знаете виды пропорциональной избирательной системы?
3. Что такое активное и пассивное избирательное право?
4. Какие категории граждан не обладают избирательными правами?
5. Что такое многостепенные и косвенные выборы? Чем они отличаются от прямых выборов?
6. Каков порядок участия в выборах граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом?
7. Является ли избирательная комиссия органом государства?
8. В каком акте проводится законодательная регламентация предвыборной агитации?
9. Допустима ли агитация против конкретных кандидатов и против явки на выборы?
10. На кого распространяется избирательное право?
11. Какие виды избирательных комиссий Вам известны?

Дополнительная литература к теме

1. Биктагиров, Р. Стадии избирательного процесса: правовая природа и проблемы классификации / Р.Биктагиров // Журнал о выборах. – 2008. – № 3.
2. Белов, С. Избирательные системы субъектов РФ в действующем федеральном законодательстве / С.Белов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – №2.
3. Бровченко, В.Н. Органы внутренних дел и избирательные комиссии – формы взаимодействия / В.Н.Бровченко, А.А.Ерыгин // Журнал о выборах. – 2006. – №4.
4. Вешняков, А.А. Российское избирательное законодательство и международные стандарты свободных выборов / А.А.Вешняков // Журнал о выборах. – 2007. – №1.
5. Головин, А.Г Избирательное право России : курс лекций / А.Г.Головин. – М., 2007.

6. Зорькин, В.Д. Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда / В.Д.Зорькин // Сравнительное конституционное право. – 2005. – №1.

7. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов.– М., 1999.

8. Избирательное право / под ред. К.К.Гасанова : учебное пособие. – М., 2007.

9. Князев, С.Д. Российский электоральный федерализм: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации / С.Д. Князев // Государство и право. – 2008. № 1.

10. Князев, С.Д. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение / С.Д.Князев, К.В.Арановский // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №15.

11. Красинский, В.В. Теоретические основы нормативного правового регулирования организации и проведения выборов в Российской Федерации / В.В. Красинский // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – №1.

12. Миронов, Н.М. Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов / Н.М.Миронов // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №10.

13. Нудненко, П.В. К вопросу об определении понятия избирательная система / П.В.Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2008 – № 5.

14. Перевалов, В.Д. Выборы и выборное право Российской Федерации / В.Д.Перевалов, А.А.Югов // Российский юридический журнал. – 2003. – №1.

15. Рябчиков, Р.В. К вопросу о месте и роли Центральной избирательной комиссии РФ в современном избирательном процессе / Р.В.Рябчиков // Право и политика. – 2008. – № 2.

16. Чиркин, В.Е Оптимальная избирательная система для России / В.Е.Чиркин // Журнал российского права. – 2004. – №11.

17. Яблокова, М. К вопросу о понятии и правовой природе принципов свободных выборов / М.Яблокова // Журнал о выборах. – 2008. – №4.

ЛЕКЦИЯ 11
ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Правовое положение и место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти.

2. Порядок избрания Президента Российской Федерации.

3. Прекращение полномочий Президента Российской Федерации.

4. Компетенция и акты Президента Российской Федерации.

5. Органы, действующие при Президенте Российской Федерации

1. Правовое положение и место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти

Пост главы государства существует при различных формах правления. В основном в монархиях присутствует наследственный глава государства – монарх, а в республиках – выборный президент.

В советский период в России фактически отсутствовал пост главы государства. Формально эту роль выполнял коллегиальный орган – Президиум Верховного Совета РСФСР во главе с Председателем. Будучи наделенным по Конституции значительными формальными полномочиями, этот орган играл малозаметную роль в жизни страны, оставаясь придатком партийно-

го аппарата, на его долю выпадало рассмотрение только второстепенных вопросов.

В Советском Союзе первым и единственным Президентом 15 марта 1990 г. внеочередным Съездом народных депутатов СССР был избран М.С.Горбачев, президентство которого продолжалось до 25 декабря 1991 г.

В России институт Президента введен по итогам Всероссийского референдума 17 марта 1991 г., за его введение проголосовали почти 70% избирателей. В апреле 1991 г. был принят Закон РСФСР «О Президенте РСФСР»,[1] а мае институт Президента РСФСР был включен в действующую Конституцию.[2]

В том же году (12 июня) на этот пост всенародным голосованием был избран Б.Н.Ельцин. Конституция РФ, принятая в 1993 г., установила, что полномочия первого Президента продолжаются до истечения срока, на который он был избран (т.е. до 12 июня 1996 г., т.к. Президент РСФСР избирался сроком на 5 лет). С 1993 г. положение, функции и полномочия Президента РФ определяются уже Конституцией РФ 1993 г.

В прежней Конституции его функция была определена через термины «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти». В связи с принятием Конституции РФ 1993 г. в статусе Президента РФ произошли изменения. Теперь он определяется как Глава государства и в этом качестве является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Из анализа Конституции РФ следует, что *Президент РФ занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит прямо, непосредственно ни в одну из ее ветвей, а скорее условно становится над ними.*

Конституционно-правовой статус Президента РФ складывается из следующих характеристик:

– глава государства;

---

[1] О Президенте РСФСР : Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. №1098-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСФ. – 1991. – №17. – Ст. 512.

[2] Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР : Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1991. – №22. – Ст. 776.

– гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
– Верховный Главнокомандующий;
– Председатель Совета Безопасности России;
– Председатель Государственного Совета РФ.

Статус Президента РФ также характеризуется *символами президентской* власти – знак и штандарт (флаг),[1] оригинал которого находится в его служебном кабинете, а дубликат поднимается над резиденцией Президента РФ как в столице, так и над другими резиденциями Президента во время его пребывания в них.[2]

Как и в других государствах, Президент РФ обладает *неприкосновенностью.* Это означает, что до отрешения Президента от должности против него нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля и т.д. Со временем, вероятно, будет признан и его иммунитет против гражданских исков.

Конституционный статус реализуется также в нормах Конституции, определяющих *функции и полномочия Главы государства*. Эти два понятия очень близки, но не тождественны.

---

[1] Символ президентской власти – Знак Президента РФ – состоит из знака и цепи знака. Знак из золота представляет собой равноконечный крест с расширяющимися концами, с лицевой стороны покрытый рубиновой эмалью. Расстояние между концами креста – 60 мм. По краям креста – узкий выпуклый рант. На лицевой стороне креста в центре – накладное изображение Государственного герба РФ. На оборотной стороне креста посередине – круглый медальон, по окружности которого – девиз: «Польза, честь и слава». В центре медальона – дата изготовления – 1994. В нижней части медальона – изображение лавровых ветвей. Знак при помощи венка из лавровых ветвей соединяется с цепью знака. Цепь знака из золота, серебра и эмали состоит из 17 звеньев, 9 из которых – в виде изображения Государственного герба РФ, 8 – в виде круглых розеток с девизом: «Польза, честь и слава». На оборотной стороне звеньев цепи знака помещаются накладки, покрытые белой эмалью, на которых золотыми буквами выгравированы фамилия, имя, отчество Президента РФ и год его вступления в должность.

О Штандарте (флаге) Президента РФ и его отличии от Государственного флага РФ см. в лекции 8.

[2] См.: О штандарте (флаге) Президента РФ : Указ Президента РФ от 15 февраля 1994 г. №319; Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента РФ : Указ Президента РФ от 27 июля 1999 г. №906; О внесении изменений и дополнения в некоторые Указы Президента РФ : Указ Президента РФ от 6 мая 2000 г. №832.

Функции Главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у Главы государства всегда есть нераскрытые в Конституции полномочия, которые выявляются в непредвиденных экстраординарных условиях, получая де-факто признание парламента или опираясь на судебное толкование Конституции.

Основные функции Президента РФ как главы государства определены ст. 80 Конституции РФ. Президент РФ:

1) является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;

2) в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности;

3) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;

4) определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

5) представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Очень важна функция Президента РФ по *обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти*. В отличие от ряда стран в Конституции РФ Президент РФ не называется «арбитром» во взаимоотношениях трех властей. Как глава государства, находясь вне законодательной, исполнительной и судебной власти, по существу, Президент РФ как раз и есть арбитр между различными уровнями и ветвями власти. Реализации этой функции способствует полномочие Президента РФ прибегать к согласительным процедурам и другим мерам преодоления кризисов и разрешения споров.

Конституция РФ возлагает на Президента РФ функцию *определения* основных направлений *внутренней и внешней политики государства*, оговаривая, однако, что эта функция должна осуществляться в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Реализация же данной политики осуществляется в первую очередь исполнительными органами власти.

При выработке внутреннего и внешнеполитического курса Глава государства должен руководствоваться результатами за-

конодательной деятельности. Следовательно, в выработке государственной политики существенное влияние оказывает Федеральное Собрание РФ.

Представительские функции Президент РФ осуществляет самостоятельно. Внешнепредставительские функции Главы государства выражаются в его взаимодействии с главами других государств, подписании международных договоров и др. Представительство внутри страны осуществляется через полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и органах государственной власти (Конституционном Суде РФ, палатах российского парламента). Эти представители наделены полномочиями от имени Президента РФ.

В связи с этим огромное значение приобретает идея укрепления механизма государственной власти, которая выстраивает жесткую вертикаль отношений между федеральным Центром и регионами России.

2. Порядок избрания Президента Российской Федерации

Выборы Президента РФ осуществляются на основе Конституции РФ, Федерального закона от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации», Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и других.

Президент РФ избирается на шесть лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.[1] Четырехлетний срок является распространенным в мировой практике, хотя в ряде стран глава госу-

[1] По инициативе Президента РФ Д.А.Медведева российский парламент принял Закон РФ о поправках к Конституции РФ, предусматривающий увеличение срока полномочий Президента РФ с 4 до 6 лет. См.: Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г.

дарства избирается и на более длительные сроки (в Италии – на семь лет, во Франции с 2000 г. срок полномочий сокращен с 7 до 5 лет). Президент РФ может быть переизбран на второй четырехлетний срок, но избрание одного лица более чем на два срока подряд не допускается. Избрание на третий и четвертый сроки возможно, но только после перерыва. Тем самым устанавливается периодическая сменяемость главы государства, обеспечивающая приток свежих идей и новых государственных деятелей.

Конституционных требований к Президенту РФ не так много. Им может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет. Не требуется специального образования или опыта работы, нет ограничения верхнего возрастного предела.[1]

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации Федерального Собрания. Днем голосования на выборах Президента РФ является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента РФ и в котором четыре года (будет шесть лет) тому назад был избран Президент РФ. Выборы назначаются не позднее, чем за 90 дней и не ранее чем за 100 дней до дня голосования.

Если Совет Федерации не назначит выборов в срок, то они назначаются Центральной избирательной комиссией РФ на третье или четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Президента. Если полномочия Президента заканчиваются до истечения конституционного срока, Совет Федерации назначает досрочные выборы в течение 14 дней.[2]

Выборы Президента РФ проводятся по *единому федеральному избирательному округу*, включающему всю территорию Рос-

---

[1] Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» вводил верхний возрастной предел для Президента РСФСР – 65 лет.

[2] Исходя из Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также ч.7 ст.5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

сийской Федерации. Подготовку и проведение выборов осуществляют избирательные комиссии, которые независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эти комиссии создаются на уровне Федерации (Центральная избирательная комиссия), субъектов РФ, территорий (районов, городов и др.), участков. Каждый зарегистрированный кандидат в Президенты РФ вправе назначить одного члена Центральной избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Новый закон предоставляет право выдвигать на кандидатов на должность Президента РФ политическим партиям, имеющими право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» принимать участие в выборах, а также предусматривает возможность самовыдвижения. Для поддержки самовыдвижения кандидата должна быть создана группа избирателей в количестве не менее 500 человек, которую необходимо зарегистрировать в Центральной избирательной комиссии РФ.

Политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата, решение о выдвижении которого принимается на съезде партии.

Кандидат, обязан собрать в свою поддержку не менее двух миллионов подписей избирателей, при этом на один субъект Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Отсутствует необходимость сбора подписей у избирательного объединения, федеральный список кандидатов которого допущен к распределению депутатских мандатов.[1]

Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах (т.е. применяется мажоритарная система абсолютного большинства).

---

[1] Под федеральным списком кандидатов, допущенным к распределению депутатских мандатов, понимается федеральный список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов на основании официально опубликованных результатов ближайших предшествующих выборам Президента РФ выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ при условии, что официальное опубликование указанных результатов состоялось раньше представления в Центральную избирательную комиссию РФ документов, необходимых для регистрации кандидата.

В случае если в бюллетень были включены более двух кандидатов, и ни один из них не был избран, назначается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший большее число голосов.

Если же повторное голосование не приводит к результату, Совет Федерации назначает повторные выборы.

Центризбирком признает выборы *не состоявшимися* в случаях:

1) если голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовали менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

2) если в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

3) если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования.

Центризбирком признает выборы *недействительными*:

1) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

2) если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;

3) по решению суда.

В прежнем законе закреплялся общий срок вступления Президента РФ в должность – на тридцатый день со дня официального опубликования итогов выборов. В ст. 82 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» закреплено, что по общему правилу *Президент РФ вступает в должность по истечении четырех (будет шести) лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах Президента РФ,* а при проведении досрочных выборов

либо в случае, если назначены повторные выборы Президента РФ, – на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ общих результатов выборов Президента РФ.

При вступлении в должность Президент приносит народу присягу, текст которой содержится в Конституции РФ (ч.1 ст.82).[1] Предусмотрено, что присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. С момента принесения присяги Президент приступает к исполнению своих обязанностей.

3. Прекращение полномочий Президента Российской Федерации

По общему правилу полномочия Президента РФ прекращаются с момента принесения присяги новым Президентом. Однако в некоторых случая его полномочия прекращаются досрочно: в случае добровольной отставки Президента РФ; в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту РФ полномочия; в случае отрешения Президента РФ от должности.

Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства. Однако в данном случае его полномочия ограничиваются запретами распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Первый случай предполагает добровольное волеизъявление Главы государства покинуть занимаемый им пост, которое, как предполагалось, может быть выражено в форме заявления Пре-

[1] «Клянусь при осуществлении полномочий Президента РФ уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию РФ, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

зидента РФ. Хотя на практике при уходе в отставку Б.Н.Ельцина был издан Указ о прекращении полномочий действующего Президента РФ и возложении их на Председателя Правительства РФ[1] и другой Указ – о принятии полномочий Президента РФ[2].

По второму случаю (речь здесь идет не о кратковременном заболевании, а о необратимом заболевании, исключающим возможность исполнение Президентом обязанностей) в Конституции РФ не прописан порядок проведения такой процедуры. Это послужило основанием запроса Государственной Думы в Конституционный Суд РФ о толковании соответствующей статьи Конституции РФ. Конституционный Суд обратил внимание на то, что такое основание прекращения полномочий Президента РФ требует особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности для Президента РФ в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий.[3] Между тем должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента РФ от должности. Суд предписал законодателю регламентировать данную процедуру, соблюдая принцип баланса и взаимодействия всех ветвей власти. Пока соответствующий закон не принят.

Третий случай не зависит от воли Президента РФ и предусматривает принудительное отрешение его от должности.

Основаниями для отрешения Президента РФ от должности является совершение им государственной измены или иного

---

[1] Об исполнении полномочий Президента РФ : Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. №1761 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №1 (часть II). – Ст. 109.

[2] О временном исполнении полномочий Президента РФ : Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. №1762 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №1 (часть II). – Ст. 110.

[3] По делу о толковании положений статей 91 и 92 (ч.2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия : постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. №12-П // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №29. – Ст. 3118.

тяжкого преступления. Понятие государственной измены и тяжкого преступления дается в Уголовном кодексе РФ.

Сама процедура отрешения состоит из нескольких стадий.

1. *Государственная Дума 2/3 голосов от общего числа депутатов принимает решение о выдвижении обвинения Президенту РФ в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления.* Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ инициируется не менее, чем 1/3 депутатов Государственной Думы и направляется Государственной Думой на заключение *специальной комиссии*, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в 5-дневный срок направляется в Совет Федерации, а также в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

2. *Подтверждения решения Государственной Думы о выдвижении обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков состава преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения*. В случае принятия Конституционным Судом РФ решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления предусмотренное Конституцией РФ рассмотрение обвинения прекращается.

3. *Принятие решения Советом Федерации об отрешении Президента РФ от должности не менее 2/3 голосов от общего числа членов верхней палаты парламента не позднее чем в 3-месячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.*

Таким образом, в процедуре отрешения Президента РФ от должности участвуют обе палаты Федерального Собрания, Вер-

ховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Тем самым создаются гарантии против политического волюнтаризма и в процедуру включаются наиболее компетентные для решения данного вопроса органы государственной власти.[1]

Из анализа федеральной Конституции следует, что перечень оснований прекращения полномочий главы государства, закрепленный в Конституции РФ, не является исчерпывающим. Помимо смерти, основанием прекращения полномочий Президента РФ является и утрата им гражданства РФ.[2]

4. Компетенция и акты Президента Российской Федерации

Компетенция президента, как главы государства, во многом зависит от той модели института президентства, которая существует в соответствующем государстве.

Компетенция Президента РФ – совокупность его полномочий по разрешению вопросов государственной и общественной жизни, установленных Конституцией РФ.[3]

---

[1] Несмотря на столь детальное регулирование привлечения Президента РФ к ответственности, возможно возникновение парадоксальных ситуаций. Так, после отрешения от должности Президент РФ может быть впоследствии признан судом невиновным и наоборот: вопреки заключению Верховного Суда РФ, подтверждающему обвинение, Совет Федерации может не принять решение об отрешении Президента РФ от должности. Подр.: Конституция РФ : проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. – М., 1997. – С.186-187; Сопельцева, Н.С. Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации / Н.С.Сопельцева. – Челябинск, 2004. – С.143; Безруков, А.В. Правовой статус Президента РФ : учебное пособие / А.В.Безруков, С.А.Пунтус. – Красноярск, 2005.

[2] Важна здесь и правовая позиция Конституционного Суда РФ, который определил, что временное исполнение обязанностей Президента РФ возлагается на Председателя Правительства РФ во всех случаях, когда объективно исключено исполнение своих функций Президентом РФ. Следовательно, могут возникнуть непредвиденные обстоятельства, которые законодательно в полном объеме невозможно предусмотреть.

[3] Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. – С.338.

По специфике компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти полномочия Президента РФ могут быть разбиты на несколько групп.[1]

Полномочия Президента РФ в сфере законодательной власти. Для совершенствования сотрудничества главы государства и палат федерального парламента Президент РФ назначает своих полномочных представителей в Совет Федерации и Государственную Думу.[2]

К подобным полномочиям Президента РФ относится:

1) участие Президента РФ в законодательном процессе. К подобным полномочиям относятся: право быть субъектом законодательной (и даже конституционной) инициативы (ст.104, 134 Конституции РФ), право относительного вето на принятые федеральные законы[3] (преодолевается квалифицированным большинством каждой из палат Федерального Собрания РФ[4]), подписание и обнародование принятых законов (ст.107 Конституции РФ);

---

[1] Похожая на приведенную классификация групп полномочий Президента РФ дается в нескольких учебниках по конституционному праву. Напр.: Конституционное право России / отв. ред. А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. – С.338-344; Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / М.В.Баглай. – М., 2004. – С.425-440; Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / М.В.Баглай, Б.Н.Габричидзе. – М., 1996. – С. 343-350. Учитывая обширность полномочий Президента РФ в данной лекции будут рассмотрены лишь основные полномочия.

[2] См.: О полномочных представителях Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ : Указ Президента РФ от 22 июня 2004 г. №792.

[3] Под принятыми федеральным законами понимаются: 1) законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации; 2) законы, повторно принятые Государственной Думой, после их отклонения Советом Федерации; 3) законы, принятые повторно Государственной Думой и Советом Федерации после их отклонения Президентом РФ. Подробнее о толковании понятия «принятый федеральный закон»: О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П.

[4] Необходимо отличать «возвращение федерального закона» от «отклонения федерального закона». Под возвращением федерального закона понимается возращение федерального закона Президентом РФ в соответствующую палату Федерального Собрания в случае нарушения палатой установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и преду-

2) назначение выборов депутатов Государственной Думы;

3) ежегодное обращение к Федеральному Собранию с посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. С учетом законодательной неопределенности правовой природы посланий Президента РФ парламенту интересна точка зрения, согласно которой, с одной стороны, общие установки и конкретные поручения, содержащиеся в послании, имеют общеобязательный характер, а с другой – послание не является нормативным актом, не может противоречить законам, ограничивать правотворческую деятельность парламента[1];

4) право роспуска Государственной Думы. Глава государства вправе распускать нижнюю палату Федерального Собрания в установленных Конституцией РФ случаях, при этом правом роспуска верней палаты парламента он не обладает.

Роспуск Государственной Думы возможен:

а) в случае трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства (ч.4 ст.111 Конституции РФ)[2];

б) при повторном вынесении в течение трех месяцев недоверия Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч.3 ст.117 Конституции РФ)[3];

смотренных ею условий и процедур. См.: О разрешении спора между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. №11-П.

[1] См.: Конституционное право России : учебник./ Отв. ред. А.Н. Кокотов – Екатеринбург, 2001. – С.405.

[2] В отношении данного основания роспуска было вынесено решение Конституционного Суда РФ, в соответствии с которым Президент РФ может представлять как каждый раз новую кандидатуру, так и одного и того же кандидата дважды или трижды. Подр.: О толковании положений ч.4 ст.111 Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. №28-П.

[3] Общее число депутатов – 450, а не фактически избранных депутатов. См.: О толковании статей 103 (ч.3), 105 (ч.ч.2 и 5), 107 (ч.3), 108 (ч.2), 117 (ч.3) и 135 (ч.2) Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. №2-П.

в) при отказе Государственной Думы в доверии Правительству РФ (ч.4 ст.117 Конституции РФ).

При всех случаях роспуска Государственной Думы Совет Федерации продолжает свою деятельность, обеспечивая непрерывность представительной власти;

5) совместное участие с палатами Федерального Собрания в формировании некоторых органов государственной власти. Президент РФ взаимодействует с палатами парламента при назначении и освобождении от должности Председателя Центрального Банка РФ, Генерального прокурора РФ, членов ЦИК РФ и др.;

6) право роспуска законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в установленных законом случаях, а также совместная их деятельность по наделению гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ;

7) иные полномочия в законодательной сфере.

Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти. Наиболее тесным является сотрудничество главы государства с исполнительной властью. К подобным полномочиям относятся:

1) назначение Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы (ч.1 ст.111 Конституции РФ);

2) утверждение представленных главой Правительства РФ предложений о структуре федеральных органов исполнительной власти (ч.1 ст.112 Конституции РФ). В соответствии с Указом Президента РФ в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства и иные ведомства;

3) назначение на должность и освобождение от должности по предложению Председателя Правительства РФ заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ч.2 ст.112 Конституции РФ);

4) единоличное принятие решение об отставке Правительства РФ. Президент РФ вправе отправить в отставку Правительство РФ в случае выражения недоверия Государственной Думы и в случае отказа в доверии Государственной Думой. Однако глава государства может отправить в отставку высший орган исполнительной власти и по собственному усмотрению. Прези-

дент РФ также может принять отставку Правительства РФ и его Председателя;

5) право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст.83 Конституции РФ). Однако, несмотря на то, что Президент РФ часто пользуется эти правом, глава государства не является главой Правительства РФ;

6) право отмены актов Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ч.3 ст.115 Конституции РФ). В данном случае можно сказать, что Президент РФ выступает в качестве органа конституционного контроля;

7) право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч.2 ст.85 Конституции РФ). В данном же случае можно констатировать, что Президент РФ выступает в качестве органа конституционного надзора;

8) иные полномочия в сфере исполнительной власти.

Полномочия Президента РФ в сфере судебной власти. К подобным полномочиям относятся:

1) представление кандидатур для назначения Советом Федерации на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ (п. «е» ст.83 Конституции РФ);

2) назначение судей других федеральных судов в порядке, установленном федеральным законом (ст. 128 Конституции РФ);

3) право обращения в Конституционный Суд РФ и другие суды (ст.ст.85, 125 Конституции РФ);

4) осуществление помилования (п. «в» ст.89 Конституции РФ). Актом помилования является решение главы государства о смягчении или освобождении от наказания;

5) представление кандидатуры Генерального прокурора РФ в Совет Федерации и право временного отстранения его от должности.

Полномочия Президента РФ в сфере обороны и безопасности.[1] В данной области полномочия Президента РФ достаточно широки. К ним относятся:

1) утверждение военной доктрины РФ. Военная доктрина РФ представляет собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации[2];

2) формирование Совета безопасности РФ, руководство Советом безопасности РФ;

3) назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ, присваивание высших воинских и специальных званий. Данное полномочие проистекает из того, что Президент РФ является Верховным Главнокомандующим;

4) введение военного положения (ч.2 ст.87 Конституции РФ). В случае агрессии против России или ее непосредственной угрозы Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Но объявить состояние войны Президент РФ не вправе. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом[3];

5) введение чрезвычайного положения (ст.88 Конституции РФ);

6) иные полномочия в сфере обороны и безопасности.

Полномочия Президента РФ в сфере внешней политики и международных отношений. Полномочия данной сферы преимущественно закреплены в ст. 86 Конституции РФ. К ним относятся:

1) руководство внешней политикой РФ;

2) ведение переговоров, подписание международных договоров РФ. Порядок же ратификации международных договоров

---

[1] Под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (такое определение безопасности дает Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г.

[2] Подр. об основных направлениях военной доктрины см.: Об утверждении Военной доктрины РФ : Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. №706.

[3] О военном положении : Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. №1-ФКЗ.

определяется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»;

3) подписание ратификационных грамот. Подпись Президента РФ скрепляется печатью и дополняется подписью министра иностранных дел;

4) принятие верительных и отзывных грамот аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Полномочия Президента РФ в сфере взаимодействия с субъектами Федерации. Полномочия Президента РФ в этой сфере практически не прописаны в Конституции РФ. Они закреплены в соответствующих законах и указах Президента РФ и вытекают из сущности полномочий Президента РФ в целом.

К подобным полномочиям относится:

1) назначение полномочных представителей Президента РФ в федеральные округа;

2) участие в образовании новых субъектов РФ на этапе согласования объединения;

3) согласительные процедуры между федеральными и региональными органами власти, и между последними;

4) представление кандидатуры гражданина РФ в парламент субъекта РФ для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

5) право отрешения от должности глав субъектов РФ и роспуска региональных парламентов в предусмотренных законом случаях;

6) право приостановления актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ);

7) иные полномочия в сфере взаимодействия с субъектами Федерации.

Иные полномочия Президента РФ. К числу иных полномочий Президента РФ относится: решение вопросов гражданства[1] и предоставления политического убежища[2]; награждение госу-

---

[1] О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ; Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ : Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. №1325.

[2] Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища : Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. №746.

дарственными наградами РФ[1]; присвоение почетных званий РФ, назначение общероссийского референдума[2] и др.

Необходимо констатировать, что глава российского государства наделен рядом полномочий, которые прямо не зафиксированы в Конституции РФ. Исходя из ряда решений Конституционного Суда РФ Президент РФ обладает не только полномочиями, закрепленными в Конституции РФ, но и полномочиями, проистекающими из конституционной характеристики места и роли Президента РФ в государственной системе. Таким образом, признается наличие *скрытых полномочий* Президента РФ.

Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. было указано, что для случаев, когда этот порядок действия Президента РФ не детализирован в Конституции РФ, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст.ст. 83-89 Конституции РФ, их *общие рамки определяются принципом разделения властей* Конституции, согласно которому акты Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам РФ.[3]

В постановлении Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г.[4] это положение получило развитие применительно к

---

[1] О государственных наградах Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. №442; О Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам : Указ Президента РФ от 2 декабря 2008 г.

[2] О референдуме Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. №5-ФКЗ.

[3] По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. №2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. №2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. №1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. №1833 «Об Основных положениях военной доктрины РФ» : постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 г. №10-П.

[4] По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного ок-

нормотворческой деятельности Президента РФ по вопросам, прямо не отнесенным к его ведению. Как общее правило было сформулировано следующее: в силу того, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, не противоречит Конституции *издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательных решений*. Такие указы, однако, не должны противоречить Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.[1]

Акты Президента РФ

Перечисленные выше полномочия главы государства реализуются путем принятия соответствующих правовых актов.

Президент РФ издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ст.90 Конституции РФ).

Указ – это правовой акт, относящийся к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государства, организаций и, кроме того, действующий долговременно. Это, следовательно, нормативный акт. Указ может носить правоприменительный характер либо не иметь нормативного значения (например, о назначении лица на определенную должность).

Распоряжение – акт индивидуального организационного характера. Акты Президента РФ издаются им самостоятельно.

Акты Президента РФ, обладая подзаконным характером, по юридической силе находятся выше актов федерального Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

руга РФ, утвержденного названным Указом : постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 г. №11-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №19. – Ст.2320.

[1] Конституционное право России / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. – С.331.

Таким образом, можно сделать вывод о главенствующей роли Президента РФ в механизме государства, выражающейся в различных элементах его конституционно-правового статуса.

5. Органы, действующие при Президенте Российской Федерации

При Президенте РФ действуют множество организационно-технических, консультативных и совещательных органов. Каждый из них помогает главе государства в осуществлении ряда принадлежащих ему полномочий.

Администрация Президента Российской Федерации[1] является государственным органом, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ.

В *состав* Администрации входят:

Руководитель Администрации Президента РФ;

два заместителя Руководителя Администрации Президента РФ – помощника Президента РФ;

помощники Президента РФ;

пресс-секретарь Президента РФ;

руководитель протокола Президента РФ;

полномочные представители Президента РФ в федеральных округах;

советники Президента РФ;

полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде РФ;

старшие референты и референты Президента РФ;

иные должностные лица Администрации, управления Президента РФ;

иные самостоятельные подразделения Администрации.

Самостоятельные подразделения Администрации состоят из департаментов.

---

[1] Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. №490.

Администрация в целях обеспечения деятельности Президента РФ осуществляет следующие *функции*:

1) подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ, а также аналитических докладов, справок и иных необходимых Президенту РФ документов;

2) обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

3) осуществление контроля за исполнением федеральных законов, указов, других решений Президента Российской Федерации;

4) обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей и торгово-промышленными палатами и другие функции.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент Российской Федерации.

Администрация является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ, наименованием «Администрация Президента Российской Федерации», расчетные и текущие счета в банках и других кредитных организациях.

Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах[1] являются должностными лицами, представляющими Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа.[2]

Полномочный представитель назначается на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ.

---

[1] О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 года №849 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №20. – Ст.2112.

[2] Перечень федеральных округов: Центральный федеральный округ (центр федерального округа – г.Москва), Северо-Западный федеральный округ (г.Санкт-Петербург), Южный федеральный округ (г.Ростов-на-Дону), Приволжский федеральный округ (г.Нижний Новгород), Уральский федеральный округ (г.Екатеринбург), Сибирский федеральный округ (г.Новосибирск), Дальневосточный федеральный округ (г.Хабаровск).

Полномочный представитель назначается на должность на срок, определяемый Президентом РФ, но не превышающий срока исполнения Президентом РФ своих полномочий.

Полномочный представитель имеет заместителей, распределяет между ними обязанности и руководит их деятельностью. Назначение на должность заместителей полномочных представителей Президента РФ, помощников полномочных представителей Президента РФ, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента РФ.

Функции полномочного представителя:

1) обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в федеральном округе;

2) анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояния с кадровой обеспеченностью в указанных органах, внесение Президенту РФ соответствующих предложений;

3) организация по поручению Президента РФ проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа;

4) взаимодействие с Контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры РФ при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ;

5) представление кандидатур высших должностных лиц субъектов Федерации руководителю Администрации Президента РФ и т.д.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя.

Совет безопасности Российской Федерации[1] является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений

[1] Об утверждении положений о Совете безопасности РФ и аппарате Совета безопасности РФ, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента РФ : Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. №726.

Президента РФ по вопросам стратегии развития РФ, обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности.

Основными задачами Совета Безопасности являются:

– обеспечение условий для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, организации взаимодействия органов государственной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства;

– определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов;

– разработка основных направлений стратегии развития государства, обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности РФ;

– подготовка предложений Президенту РФ для принятия главой государства решений по вопросам внутренней и внешней политики РФ в области обеспечения национальной безопасности;

– подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и решений по организации ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и др.

Для решения этих задач Совет безопасности наделяется соответствующими функциями.

Совет Безопасности формирует и возглавляет Президент Российской Федерации. В состав Совета Безопасности входят:

Председатель Совета Безопасности РФ, которым по должности является Президент Российской Федерации;

Секретарь Совета Безопасности РФ;

постоянные члены Совета Безопасности;

члены Совета Безопасности.

Секретарь Совета Безопасности входит в число постоянных членов Совета Безопасности.

Заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе, как правило, один раз в квартал. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета Безопасности.

Делегирование постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности своих полномочий в Совете Безопасности иным должностным лицам не допускается. В зависимости от содержания рассматриваемых вопросов к участию в заседаниях Совета Безопасности могут привлекаться другие лица.

Решения Совета Безопасности оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности. Для реализации решений Совета Безопасности могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента РФ.

Подготовку и организацию заседаний Совета Безопасности и обеспечение подготовки проектов его решений осуществляет Секретарь Совета Безопасности.

В целях оперативного обсуждения вопросов обеспечения национальной безопасности Председатель Совета Безопасности проводит с постоянными членами оперативные совещания, как правило, один раз в неделю. Решения оперативных совещаний оформляются протоколами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности. Для реализации решений оперативных совещаний могут издаваться акты Президента РФ.

Организационно-техническое обеспечение оперативных совещаний возлагается на Протокольно-организационное управление Президента Российской Федерации.

Секретарь Совета Безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации. Секретарь Совета Безопасности подчиняется непосредственно Президенту Российской Федерации.

Деятельность Совета Безопасности обеспечивается Администрацией Президента Российской Федерации. Аппарат Совета Безопасности РФ является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ (на правах управления Президента РФ).

Аппарат Совета Безопасности возглавляет Секретарь Совета Безопасности. Секретарь Совета Безопасности имеет заместителей Секретаря Совета Безопасности и помощников Секретаря Совета Безопасности, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Государственный Совет Российской Федерации[1] является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Основными задачами Государственного совета являются:

– содействие реализации полномочий Президента РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

– обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений РФ и субъектов РФ, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту РФ;

– обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, законодательства, актов Президента РФ и Правительства РФ и внесение соответствующих предложений Президенту РФ;

– содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти;

– рассмотрение по предложению Президента РФ проектов федеральных законов и указов Президента РФ, имеющих общегосударственное значение;

– обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;

– обсуждение информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета;

---

[1] О государственном совете Российской Федерации : Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. №1602.

– обсуждение основных вопросов кадровой политики в РФ;

– обсуждение по предложению Президента РФ иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

Государственный совет формируется в составе председателя Государственного совета и членов Государственного совета.

Председателем Государственного совета является Президент РФ. Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица субъектов РФ. По решению Президента РФ в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц субъектов РФ два и более срока подряд.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе семи членов Государственного совета. Персональный состав президиума определяется Президентом РФ и подлежит ротации один раз в полгода.

Обязанности секретаря Государственного совета по решению Президента РФ возлагаются на общественных началах на одного из заместителей Руководителя Администрации Президента РФ. Секретарь Государственного совета не входит в его состав.

Обеспечение деятельности Государственного совета осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента РФ и Управление делами Президента РФ.

Заседания Государственного совета проводятся регулярно, как правило, не реже одного раза в три месяца (президиум – раз в месяц).

Решения Государственного совета оформляются протоколом, который подписывает секретарь Государственного совета. При необходимости решения Государственного совета оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ.

Таким образом, органы, действующие при Президенте РФ, как правило, являются совещательными и способствуют эффективному выполнению функций главы государства в ряде направлений, являются связующим звеном общественных и государственных интересов.

Контрольные вопросы

1. Когда и как был введен в России институт президентства?
2. По какой избирательной системе проходят выборы Президента РФ?
3. Вправе ли Президент РФ отстранять от должности Генерального прокурора РФ?
4. Каковы полномочия Президента РФ в системе законодательной власти?
5. Как Президент РФ оказывает влияние на Правительство РФ?
6. Каков порядок отрешения от должности Президента РФ?
7. Какие акты издает Президент РФ?
8. Может ли Президент РФ отклонить принятый парламентом Федеральный конституционный закон?
9. Является ли Администрация Президента РФ государственным органом?
10. Кто назначает заместителя полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе?

Дополнительная литература к теме

1. Безруков, А.В. Правовой статус Президента РФ : учебное пособие / А.В.Безруков, С.А.Пунтус. – Красноярск, 2005.
2. Гончаров, К.В. Полномочия Президента РФ при осуществлении федерального вмешательства в дела субъектов РФ / К.В.Гончаров // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – №1.
3. Дегтев, Г.В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе / Г.В.Дегтев // Государство и право. – 2005. – №2.
4. Дегтев, Г.В. Становление и развитие института Президентства в России : монография / Г.В.Дегтев. – М., 2005.
5. Краснов, М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А.Краснов, И.Г.Шаблинский. – М., 2008.
6. Лучин, В.О. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики / О.В.Лучин, А.В.Мазуров. – М., 2000.
7. Муравьев, А.А. К вопросу о статусе полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах / А.А.Муравьев // Журнал российского права. – 2003. – №8.

8. Мухаметшин, Т.Ф. Роль Президента РФ в реформировании и обновлении законодательства страны / Т.Ф.Мухаметшин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – №1.

9. Скуратов, Ю.И. Парламент и Президент в Конституции Российской Федерации / Ю.И.Скуратов // Российская Федерация. – 1994. – №5.

10. Тарасов, А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности / А.М.Тарасов // Государство и право. – 2002. – №11.

11. Тихон, Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека / Е.А.Тихон // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №15.

12. Черкасов, К.В. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: состояние и перспективы развития : монография / К.В.Черкасов. – Саратов, 2007.

13. Чиркин, В.Е. Президентская власть / В.Е.Чиркин // Государство и право. – 1997. – №5.

ЛЕКЦИЯ 12
ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Федеральное Собрание Российской Федерации: общая характеристика.

2. Государственная Дума: порядок избрания, статус, полномочия.

3. Совет Федерации: компетенция и порядок формирования.

4. Парламентский контроль Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Правовой статус российских парламентариев.

1. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Первые прообразы современного парламента появились в царской России в начале XX в. Они назывались Государственными Думами (4 состава) и имели некоторые законодательные функции. Однако они дискредитировали себя в процессе развития политической борьбы между создаваемыми партиями, а также царизмом, и в большинстве своем были распущены.

До принятия Конституции 1993 г. в Российской Федерации существовал двухпалатный высший представительный орган государственной власти – Верховный Совет, две его палаты назывались Совет Республики и Совет Национальностей и различались лишь порядком формирования.

Конституция РФ закрепляет статус Федерального Собрания в главе 5. Рассматривать конституционный статус российского парламента можно лишь в тесной связи с принципиальными положениями Конституции РФ (ст.ст. 10, 11). Из сферы ведения российского парламента исключены распорядительные и исполнительные полномочия, характерные для Верховного Совета РФ. Федеральное Собрание России не является вышестоящим органом для представительных органов в России и его правовой статус также закрепляется как в законодательстве, так и в регламентах его палат.

Согласно Конституции РФ (ст. 94), Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания определяют совокупность юридических норм (институтов), содержащихся в Конституции РФ, Регламентах палат парламента, других законодательных актах, характеризующих его место и роль в системе органов государственной власти.

В ст. 94 Конституции РФ указывается, что Федеральное Собрание – *представительный орган* Российской Федерации. Тем самым устанавливается, что формой государства является представительная, т.е. опосредованная выборами, парламентская демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятельно принимающее наиболее ответственные решения.

В той же статье Конституции РФ Федеральное Собрание характеризуется и как *законодательный орган* Российской Федерации. В передаче парламенту законодательной власти реализуется принцип народного суверенитета как основы конституционного строя.

Согласно ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Идея представительства всего населения Российской Федерации заложена в Государственной Думе, а Совет Федерации, часто именуемый верхней палатой, состоит из членов, представляющих интересы субъектов Российской Федерации. Совет

Федерации призван выражать интересы местностей, региональные мнения и чаяния. Вместе с тем Совет Федерации – государственный орган всей Федерации. Его решения и другие волеизъявления адресуются не тем или иным субъектам Российской Федерации, а государству в целом, т.е. всей России.

В основе порядка образования и деятельности Федерального Собрания лежат принципы *разделения властей, федерализма, многопартийности.*

Конституция РФ (ст. 10, 11) устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Федеральному Собранию РФ не принадлежит вся полнота государственной власти. Оно олицетворяет лишь одну из ветвей власти – законодательную, т.е. в основе образования и деятельности Федерального Собрания лежит принцип *разделения властей.*

Принцип *федерализма* проявляется в том, что Федеральное Собрание формируется с учетом особенностей федеративного устройства России. Его двухпалатная структура позволяет достаточно полно и своевременно реагировать на особенности развития Федерации и ее частей, обеспечивать интересы полиэтничной России.

Принцип *многопартийности* означает возможность участия политических партий в формировании и деятельности Федерального Собрания. Это – соперничество в предвыборной борьбе за депутатские мандаты, создание партийных фракций, участие в прениях, отстаивание своих позиций и взглядов, голосование в соответствии с установками своих партийных органов и др. Таким образом, многопартийность – это принцип, которым также руководствуется Федеральное Собрание.

Кроме этого Федеральное собрание осуществляет деятельность на основе *принципов законности, непрерывности деятельности, раздельного заседания палат, открытого характера, коллегиальности.*

В Федеральном Собрании палаты, как отмечалось, самостоятельно и раздельно решают вопросы, относящиеся к их ведению. Конституция РФ устанавливает (ст. 100), что палаты могут собираться совместно лишь для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств.

Актуальными проблемами российского парламентаризма остаются способы формирования (выборы, назначение) и модернизации деятельности палат парламента, их роль в формировании Правительства РФ, усиление парламентского контроля, профессиональной подготовки депутатского корпуса и повышение авторитета российского парламента.[1]

Таким образом, Конституция РФ предусматривает самостоятельный статус и различную компетенцию для каждой из палат, что не исключает форм их совместной деятельности и сотрудничества в целях совершенствования законодательной власти в России.

2. Государственная Дума: порядок избрания, статус, полномочия

Согласно Конституции РФ (ст.95, 96) Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на пять лет.[2] Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью

---

[1] Авакьян, С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения / С.А.Авакьян // Вестник МГУ. Серия «Право». – 2006. – №2.

[2] См.: Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г.

принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по пропорциональной избирательной системе.

Государственная Дума собирается на первое заседание *на 30-й день* после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

Согласно ст.103 Конституции РФ к *ведению Государственной Думы относятся:* дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка России; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

В соответствии со ст.105 Конституции главной задачей Государственной Думой является принятие федеральных законов.

Предметы ведения палаты носят открытый характер, и дополняются как Конституцией РФ (ст.ст. 125, 134), так и действующим законодательством (например, назначение членов ЦИК РФ, членов НБС ЦБ РФ т.д.)

Конституция РФ не предусматривает случаев прекращения полномочий Совета Федерации, однако деятельность Государственной Думы может быть досрочно прекращена путем роспуска нижней палаты Президентом РФ.

Президент РФ вправе распустить Государственную Думу в случаях, предусмотренных ст.111 и ст.117 федеральной Конституции: трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ; по-

вторного выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой в течение трех месяцев; отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ.

Государственная Дума не может быть распущена: в течение года после ее избрания на основании отказа в доверии или выражения недоверия Правительству РФ; в период действия военного или чрезвычайного положения; в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ; с момента выдвижения обвинения Президенту РФ Государственной Думой до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

При роспуске Государственной Думы Президент РФ назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, ее депутаты образуют депутатские объединения – фракции.

Государственная Дума *избирает из своего состава Председателя*, первого заместителя и заместителей Председателя. Они избираются тайным голосованием с использованием бюллетеней. Государственная Дума может принять решение о проведении открытого голосования.

Председатель Государственной Думы: ведет заседания палаты; ведает ее внутренним распорядком; организует работу Совета Государственной Думы; осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы; назначает на должность и освобождает должности Руководителя Аппарата Государственной Думы с согласия Совета Государственной Думы; представляет палату во взаимоотношениях с другими государственными органами, общественными объединениями, а также с парламентами зарубежных государств и в международных парламентских организациях; участвует в согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Федерации; издает распоряжения по

вопросам, отнесенным к его компетенции, которые могут быть отменены Государственной Думой, и др.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты *создается Совет Государственной Думы*. В состав Совета *входят Председатель Государственной Думы, первые заместители и заместители Председателя палаты с правом решающего голоса*. В работе Совета участвуют с правом совещательного голоса председатели комитетов и комиссий. На заседаниях Совета вправе присутствовать депутаты Государственной Думы.

Как уже отмечалось, депутаты Государственной Думы образуют депутатские объединения. Депутатское объединение в Государственной Думе, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в нее по федеральному избирательному округу, *именуется фракцией*. Фракции, имеющие численность более 100 депутатов вправе образовать внутрифракционные группы в составе не менее 50 депутатов.

Прежде депутаты, не вошедшие во фракции, вправе были образовать *депутатские группы.* Поскольку теперь все депутаты подлежат избранию по пропорциональной системе, формой их объединений остаются только депутатские фракции.[1]

Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комитеты и комиссии Государственной Думы. Причем такие подразделения палаты формируются по профессиональному критерию, они должны занимать ведущее место в парламенте, что пока фактически относится к фракциям.

Государственная Дума собирается на сессии – весеннюю и осеннюю.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности Государственной Думы *осуществляет Аппарат Государственной Думы.*

В состав Аппарата входят в качестве самостоятельных структурных подразделений аппараты комитетов и комиссий

[1] Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс / С.А.Авакьян. – М., 2007. – Т.2. – С. 481-482.

Государственной Думы, фракций в Государственной Думе. Контроль за деятельностью Аппарата Государственной Думы осуществляется Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях *открытым или тайным голосованием*.

Голосование на заседании Государственной Думы осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, с использованием бюллетеней и путем опроса депутатов.

Государственная Дума принимает *обращения и заявления*, выражающие ее позицию по общим или отдельным вопросам внешней политики России, а также по вопросам международных отношений в целом.

Таким образом, Государственная Дума, хоть и не называется Конституцией РФ нижней палатой, является первым и главным составляющим звеном российского парламента, где не только принимаются законы, но решаются ряд важнейших вопросов государственной жизни.

3. Совет Федерации: компетенция и порядок формирования

В главе 5 Конституции РФ заложены общие принципы формирования состава палат Федерального Собрания: согласно ст. 95 Конституции РФ в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ. В части 2 ст.96 Конституции указывается, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

За короткую историю российского парламентаризма процедура формирования Совета Федерации претерпела несколько кардинальных изменений. Первый его состав был сформирован на основании Указа Президента РФ от 11 октября 1993 г.

№ 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания» путем выборов двух депутатов от каждого субъекта Российской Федерации по мажоритарной системе по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ соответствующих субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривал, что членами Совета Федерации являются по должности руководители законодательного и исполнительного органов власти субъектов РФ.

В действующем законе кардинально изменен прежний порядок формирования Совета Федерации и теперь в него входят по два представителя от законодательного и исполнительного органов субъекта РФ.

Статья 2 Федерального закона от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации» устанавливает, что представитель от законодательной власти субъекта Федерации *избирается по предложению спикера регионального парламента в состав Совета Федерации представительным органом государственной власти субъекта* России (в двухпалатных парламентах избирается поочередно, от каждой из палат, на половину срока полномочий соответствующей палаты, кандидатуры вносятся поочередно председателями соответствующих палат), а при формировании законодательного органа субъекта Российской Федерации путем ротации – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Причем законодатель оставляет возможность группе депутатов численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов регионального парламента внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры.

Представитель в Совете Федерации от исполнительной власти в соответствии со ст. 4 закона *назначается главой исполнительной власти на срок его полномочий* при условии, если две трети от общего числа депутатов парламента субъекта России не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации на очередной или внеочередной сессии.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня подтверждения полномочий решением верхней палаты и прекращаются с момента подтверждения полномочий палатой нового члена Совета Федерации (ст.9 закона). Однако практика знает примеры, когда палата месяцами не рассматривала вопрос о подтверждении полномочий нового члена, что вынуждало субъекты РФ к их замене (Читинская область, Кабардино-Балкария). Потому представляется необходимым уточнить в законе, что полномочия члена Совета Федерации начинаются не с момента его «принятия» палатой, а с момента делегирования соответствующими государственными органами субъекта РФ.

Важно подчеркнуть, что Президентом РФ предложен новый порядок формирования Совета Федерации, предусматривающий формирование палаты из числа лиц, избранных депутатами региональных и местных представительных органов.[1] В законопроекте предусматривается, что полномочия члена Совета Федерации начинаются с момента его избрания (назначения) соответствующим региональным органом, а прекращаются с момента его отзыва соответствующим органом субъекта РФ. Причем представления Председателя Совета Федерации теперь не требуется, как прежде.

Согласно ст.102 Конституции РФ к *ведению Совета Федерации относятся*: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указов Президента РФ о введений военного и чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории; назначение выборов Президента РФ; отрешение Президента РФ от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ; назначение на должность и освобождение от должности заместителя главы Счетной палаты и половины ее аудиторов.

---

[1] См.: Коррекция, а не реформа. Основные положения Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Предметы ведения Совета Федерации, как и полномочия Государственной Думы, носят открытый характер и дополняются как Конституцией РФ (ст.ст. 104, 125, 134), так и действующим законодательством (например, назначение членов ЦИК РФ, членов НБС ЦБ РФ, заместителей Генпрокурора РФ и т.д.)

Совет Федерации рассматривает предложения Президента РФ и готовит заключение о назначении или отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и международных организациях, образуемых государствами – участниками Содружеств Независимых Государств.

Также Совет Федерации обладает значительными полномочиями в законодательной сфере: реализация законодательной инициативы, одобрение федеральных законов, принимаемых Государственной Думой, совместное с нижней палатой Федерального Собрания преодоление вето Президента РФ.

Совет Федерации избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации и его заместителей. Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации: представляет на рассмотрение членов палаты проект повестки дня ее заседания; ведет заседание палаты; подписывает постановления Совета Федерации; созывает, в том числе по предложению компетентных лиц, группы членов Совета Федерации численностью не менее одной пятой от общего числа его членов, внеочередное заседание палаты; ведает внутренним распорядком деятельности палаты; направляет для рассмотрения в соответствующие комитеты Совета Федерации законы, принятые Государственной Думой, а также законопроекты, которые предполагается внести в Государственную Думу; направляет Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования федеральные конституционные и федеральные законы, принятые Государственной Думой после их одобрения Советом Федерации; распределяет обязанности между своими заместителями; представляет палату во взаимоотношениях с государственными и общественными субъектами.

Заседания Совета Федерации проводятся в Москве. По решению Совета Федерации место проведения заседаний может быть изменено.

На открытых заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы. Заседания Совета Федерации проводятся в период с 16 сентября по 15 июля. Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов палаты. Члены Совета Федерации обязаны присутствовать на его заседаниях.

Заседания Совета Федерации предусматривают основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово, выступление кандидата на выборную должность, выступления в прениях по вопросам и внесении предложений по мотивам голосования, по порядку работы, а также предложение, справка, информация, заявление, обращение.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, бюллетенями и путем опроса.

Открытое голосование в Совете Федерации проводится с помощью электронной системы подсчета голосов либо по решению палаты без использования электронной системы. Голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным.

Таким образом, Совет Федерации играет ключевую роль в законодательной деятельности, а особенно в решении ряда важнейших государственных вопросов. Изменение порядка формирования придает Совету Федерации обновленный статус, статус профессионального законодательного органа, действующего на постоянной основе, а не эпизодически, как ранее.

4. Парламентский контроль Федерального Собрания Российской Федерации

Становление и развитие парламентаризма в России идет не только путем совершенствования парламентских процедур и статуса палат парламента, но и через применение наиболее рациональных и продуктивных форм парламентского контроля, которые выработаны мировой практикой и нашли отражение в российском опыте.

В Конституции РФ не содержится определения и достаточных форм парламентского контроля. Однако анализ законодательства и регламентов палат российского парламента позволяет определить *парламентский контроль как регламентированную конституционными нормами деятельность уполномоченных органов, направленную на проверку и оценку соответствия и реализации законов в целях устранения выявленных нарушений и предупреждения возможных несоответствий в системе действующего законодательства*.[1]

Выделим следующие формы парламентского контроля.[2]

В главе 5 Конституции РФ слово «контроль» употребляется лишь один раз и связано с осуществлением контрольной деятельности за *исполнением федерального бюджета*. Для реализации такой функции палаты парламента образую Счетную палату.

Палаты парламента могут давать поручения Счетной палате при осуществлении контроля над расходованием средств федерального бюджета.

Председатель Счетной палаты и половина аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Думой, а Заместитель Председателя Счетной палаты и другая половина аудиторов – Советом Федерации.

---

[1] См.: Парламентское право России : учебник / под ред. О.Н.Булакова. – М., 2006. – С. 135-138.

[2] См.: Гранкин, И.В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования / И.В.Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №6. – С. 24-28.

В поле зрения парламента находится и Центральный Банк России, руководство которого формируется палатами Федерального Собрания и который ежегодно не позднее 15 мая представляет в Государственную Думу годовой отчет, утвержденный Советом директоров. Отчет Банка направляется Президенту РФ, а также на заключение в Правительство РФ, готовится на рассмотрение в пленарном заседании палаты бюджетным комитетом. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России палатой принимается постановление.

Правовое регулирование такой формы парламентского контроля, как *парламентские расследования*, нашло отражение в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ», где установлены предмет, основания, порядок проведения и организационные формы парламентского расследования.

В соответствии с законом парламентскому расследованию подлежат: факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией России прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Парламентскому расследованию не подлежат: деятельность Президента РФ; деятельность суда по осуществлению правосудия; деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

Основаниями для возбуждения парламентского расследования являются события, ставшие известными депутатам и сенаторам, связанные с обозначенными фактами.

При поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания на паритетных началах формиру-

ют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Комиссию возглавляют обладающие равными права сопредседатели, избираемые палатами Собрания.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты парламента и где должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, а также законодательные и кадровые предложения.

Палаты Федерального Собрания в течение одного месяца рассматривают и утверждают итоговый доклад. В заседаниях палат Федерального Собрания России при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада вправе участвовать Уполномоченный по правам человека в РФ.

Утвержденный палатами доклад направляется Президенту РФ и Правительство РФ, которое обязано рассмотреть его на своем заседании, публикуется в установленном порядке, а также размещается в сети Интернет. После чего парламентское расследование считается завершенным.

Парламентские слушания, являясь одной из форм парламентского контроля, не ограничены лишь контролем, они являются инструментом обратной связи парламента с общественностью, служат для прояснения и согласования позиций их участников.

Основной целью слушаний является разработка компромиссного, итогового, согласованного решения, что достигается путем выявления и обмена мнениями, согласованием позиций.

Парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу. Рекомендации парламентских слушаний принимаются путем одобрения большинством принявших участие в парламентских слушаниях участников.

Активно проходят такие слушания как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации, где тематикой обсуждения становятся сферы образования, науки, культуры, здравоохранения, транспорта, экономической политики и др. Комитеты и комиссии палат парламента также принимают участие в организации и проведении парламентских слушаний, состоявшихся в другой палате парламента, что является одной из форм их взаимодействия.

Особыми формами парламентского контроля являются парламентские и депутатские запросы, вопросы депутатов и «правительственный час». Такие формы, предусмотренные и Регламентами палат, и ФКЗ «О Правительстве РФ», позволяют депутатам обратиться к чиновникам по наиболее значимым вопросам и получить обстоятельное разъяснение или ориентировать компетентные органы на принятие соответствующим мер.[1]

К специфическим формам парламентского контроля можно отнести отрешение Президента РФ от должности, а также рассмотрение вопроса о доверии Правительству РФ.

Новой формой парламентского контроля станет предложенное Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ введение конституционной нормы, устанавливающей ежегодную отчетность Правительства РФ перед Государственной Думой по результатам своей деятельности.[2]

Таким образом, законодательная и представительная функции парламента неразрывно связаны с его контрольной деятельностью. Народ делегирует законодателю не только установление правовых предписаний в форме законов, но и поручает осуществлять парламентский контроль исполнения законодательства.

5. Правовой статус российских парламентариев

Правовое регулирование статуса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы осуществлено Конституцией РФ (ст. 97-99, 104, 109, 134), Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», регламентами палат Федерального Собрания РФ.

Названный статус в первую очередь определяется природой мандата члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. В теории выделяют императивный и свободный де-

---

[1] См.: Парламентское право России / под ред. О.Н.Булакова. – С. 188-190.

[2] См.: Коррекция, а не реформа. Основные положения Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

путатские мандаты. Первый означает связанность депутата волей избирателей, что обеспечивается возможностью отзыва депутата избирателями, подотчетностью и наказами избирателей, обязательных к осуществлению. Свободный мандат – осуществление депутатом интересов избирателей в том виде, в каком он их видит. С учетом сказанного мандат депутата можно оценить как относительно свободный (невозможность отзыва депутата, отсутствие института обязательных наказов) поскольку теперь депутат связан жесткой партийной дисциплиной. Между тем депутат обязан поддерживать связь с избирателями, рассматривать их обращения, встречаться с ними, отчитываться перед ними о своей работе. Эта обязанность лежит и на члене Совета Федерации.

Парламентарии осуществляют полномочия на постоянной основе. Срок полномочий члена Совета Федерации начинается с момента признания его полномочий Советом Федерации и завершается в момент признания полномочий заменяющего его члена данной палаты. Срок полномочий депутата Думы начинается со дня избрания его депутатом и прекращается со дня начала работы Думы нового созыва.

Формами деятельности сенаторов и депутатов являются:

1) участие в заседаниях своей палаты в порядке, установленном ее регламентом; в совместных заседаниях палат;

2) участие в работе комитетов и комиссий палат; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых палатами;

3) участие в выполнении поручений своих палат;

4) участие в парламентских слушаниях;

5) внесение законопроектов в Думу;

6) внесение собственных запросов, а также инициирование парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации;

7) обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании своей палаты;

8) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан. Формами деятельности

депутата также являются работа с избирателями и участие в работе своих депутатских объединений.

Полномочия сенатора, депутата могут прекращаться досрочно в случаях:

1) его письменного заявления о сложении полномочий;

2) его избрания депутатом парламента субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа публичной власти, а равно его назначения на иную государственную или муниципальную должность РФ;

3) его поступления на государственную или муниципальную службу, вхождения в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

4) утраты им гражданства РФ либо приобретения гражданства иностранного государства;

5) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

6) вступления в законную силу решения суда об ограничении его в дееспособности либо о признании его недееспособным;

7) признания его безвестно отсутствующим либо объявления его умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу;

8) его смерти.

Полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение), но по представлению Председателя СФ. Причем такое представление может и не рассматриваться соответствующим органом субъекта РФ. Полномочия депутата Думы прекращаются досрочно также в связи с роспуском Думы Президентом РФ, его выходом по личному заявлению из состава своей фракции.

Статус члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы обеспечивается рядом гарантий. Существенной га-

рантией является депутатская неприкосновенность. Вопрос о лишении парламентария неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой парламента.

Контрольные вопросы

1. По каким критериям можно оценить эффективность деятельности Федерального Собрания?
2. Каковы основные полномочия Государственной Думы?
3. Каковы основные полномочия Совет Федерации?
4. В чем отличие депутатских фракций от депутатских групп в Государственной Думе?
5. Кто входит в состав Совета Государственной Думы и какова его компетенция?
6. Какие способы формирования Совета Федерации Вам известны?
7. Что входит в структуру правового статуса депутата?
8. Что такое депутатская неприкосновенность?
9. В формировании каких органов государственной власти участвует Федеральное Собрание РФ?
10. Какие формы парламентского контроля существуют?

Дополнительная литература к теме

1. Авакьян, С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения / С.А.Авакьян // Вестник МГУ. Серия «Право». – 2006. – №2.
2. Авакьян, С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы / С.А.Авакьян // Федерализм. – 2003. – №1.
3. Аналитическая записка по вопросу правового регулирования статуса Федерального Собрания РФ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №6.
4. Безруков, А.В. Федеральное Собрание РФ : учебное пособие / А.В.Безруков, С.А.Пунтус. – Красноярск, 2008.
5. Парламентское право России: учебник / под ред. О.Н.Булакова. – М., 2008.
6. Гранкин, И.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности Государственной Думы Федерального Собрания

России / И.В.Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №6.

7. Гранкин, И.В. Определение статуса Федерального Собрания РФ и проблемы его совершенствования / И.В.Гранкин // Государство и право. – 2005. – №6.

8. Горобец, В.Д. Парламент в Российской Федерации / В.Д.Горобец. – М., 1998.

9. Миронов, С.М. Конституционно-правовой статус Совета Федерации и его взаимодействие с другими органами государственной власти / С.М.Миронов // Журнал российского права. – 2003. – №1.

10. Парламентское право России: учебное пособие / отв. ред. А.Н.Кокотов. – Екатеринбург, 2008.

11. Фадеев, В.И. Как формировать Совет Федерации? / В.И.Фадеев // Журнал о выборах. – 2007. – №1.

12. Хабриева, Т.Я. Новые законопроекты о прядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ / Т.Я.Хабриева // Журнал российского права. – 2004. – №11.

ЛЕКЦИЯ 13
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Законотворческий и законодательный процесс: понятие, принципы.

2. Стадии и проблемы реализации федерального законодательного процесса.

1. ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ

Главная задача парламента – принятие законов. Процесс законодательства занимает большую часть времени работы парламента. Законодательный процесс тщательным образом регламентирован и строго формализован. Это касается как самой процедуры, так и формы законодательных актов.

В общем виде под *законодательным процессом* можно определить урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов.

Для обозначения процесса создания законов наряду с термином «законодательный процесс» используется термин «законотворческий процесс». В литературе зачастую категории зако-

нотворческого и законодательного процесса отождествляются, поскольку они, по сути, представляют собой осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов по разработке и принятию законов.

Однако законотворческий процесс не сводится лишь к процедурным правилам, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования.[1] Его следует рассматривать как более широкое понятие, поскольку, во-первых, он не полностью формализован и, во-вторых, его начальный этап – выявление потребности принятия закона и законодательная идея – не ограничен по времени и по кругу лиц. Законодательный же процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган. Следовательно, законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее как по времени, так и по содержанию.[2]

Законотворческий процесс основывается *на принципах* демократизма, законности, гуманизма, справедливости, научности, гласности, профессионализма, использования правового опыта, связи с практикой, своевременности.

Основные конституционные требования к правотворчеству:

– законности нормативных правовых актов;

– отражения в законодательстве интересов населения;

– обеспечения демократизма и гласности при разработке и принятии нормативных правовых актов;

– единства, полноты и непротиворечивости системы нормативных правовых актов;

– согласованности правовых актов регионального уровня с федеральными актами;

---

[1] См.: Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С.Пиголкина. – М., 2000. – С. 17-20; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р.Ф.Васильев. – М., 2000. – С. 53-54.

[2] Хотя в литературе присутствует и другая точка зрения, сводящая законодательный процесс к процедурной деятельности, при этом законотворческий процесс отличается созидательным началом анализируемой деятельности. См.: Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория. Практика. Методика. – Екатеринбург, 2001. – С. 72-73.

– обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов;

– открытости и доступности информации о правовых актах.

Таким образом, исходным началом законодательного процесса выступает законотворческий процесс, представляющий собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене законов, основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества.

2. Стадии и проблемы реализации федерального законодательного процесса

Законодательный процесс в России реализуется на двух уровнях осуществления публичной власти – федеральном и региональном.

В литературе выделяют множество стадий законодательного процесса. Воспримем следующую последовательность стадий:

1) законодательная инициатива субъектом права законодательной инициативы;

2) предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе;

3) обсуждение и принятие закона Государственной Думой;

4) обсуждение и одобрение закона Советом Федерации;

5) подписание закона главой государства и официальное опубликование закона.

В некоторых случаях возникают дополнительные стадии, поэтому подчеркнем, что данная последовательность носит общий характер и условна.

Первая стадия законодательного процесса – *законодательная инициатива* – это конституционное правомочие уполномоченных субъектов по внесению законопроектов в парламент. По сути, она сведена к внесению на рассмотрение Государственной Думы законопроекта.

Законопроекты по действующей Конституции вносятся в Государственную Думу (за рубежом законопроекты могут вно-

ситься в обе палаты парламента – США, Франция. В дореволюционной России в соответствии с Основными законами 1906 г. законодательные инициативы могли поступать как в Государственный Совет, так и в Государственную Думу. Непоследовательностью отличался законодательный процесс и в Верховном Совете РСФСР).

Субъект права законодательной инициативы вносит законопроект в аппарат Государственной Думы, где осуществляется его регистрация. Регистрацию *осуществляет Управление документационного обеспечения*, и именно с этого момента начинается реализация данной стадии.

Согласно Регламенту Государственной Думы[1] *в текст законопроекта необходимо включать следующие положения:* о сроке и порядке вступления в силу предлагаемого закона; о признании утратившими силу или об изменении ранее принятых законов или других правовых актов в связи с принятием закона.

При внесении законопроекта в Государственную Думу *должны быть представлены:*

– пояснительная записка, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции законопроекта;

– текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы;

– перечень актов федерального законодательства, подлежащих изменению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона;

– финансово-экономическое обоснование (при необходимости материальных затрат для реализации законопроекта);

– заключение Правительства РФ (в случаях, предусмотренных ч.3 ст.104 федеральной Конституции)

Согласно ст.ст.107 и 108 Регламента Государственной Думы спикер палаты направляет зарегистрированный законопроект в профильный комитет, который определяет его соответствие требованиям Конституции РФ и Регламента.

---

[1] О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134-II ГД.

Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение:

– назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту;

– включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;

– направить законопроект в комитеты, комиссии и депутатские объединения, федеральные органы государственной власти (Президенту, Совету Федерации, членам Совета Федерации, высшим судам по вопросам их ведения) для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

В случае если, по мнению комитета, законопроект не соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта инициатору и такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу, что и подтвердил Конституционный Суд РФ.[1]

Вторая стадия – *предварительное рассмотрение законопроектов*. В случае отсутствия явных нарушений и соблюдении вышеупомянутых требований, предъявляемых к законопроектам, Совет Государственной Думы направляет законопроект в ответственный комитет палаты.

Если законопроект направлен в несколько комитетов для подготовки, то Совет Государственной Думы один из них назначает ответственным. С учетом предложений последнего Совет Государственной Думы устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению.

Законодателем введено обязательное согласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с субъектами РФ, закреплена процедура участия субъектов РФ в законодательном процессе.

---

[1] О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г.

Третья стадия законодательного процесса включает *рассмотрение законопроектов в Государственной Думе*. Такое рассмотрение осуществляется *трех чтениях*, если Дума не примет иного решения в отношении конкретного законопроекта в соответствии с действующим законодательством.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и соответствующие материалы к нему по представлению ответственного комитета Государственной Думы направляются ее депутатам не позднее чем за три дня до рассмотрения на заседании палаты.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его общая концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции России, его актуальность, целесообразность и практическая значимость.

Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада представителя ответственного комитета. Затем заслушиваются предложения и замечания депутатов и депутатских групп, иных лиц, приглашенных на заседание для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Дума может

– принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний;

– принять закон;

– отклонить законопроект.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении (ст.119 Регламента Государственной Думы).[1]

При отклонении законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

---

[1] Возможность инициирования референдума федеральными органами государственной власти (включая и Государственную Думу) предусмотрено Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации».

Если закон принят в первом чтении, то альтернативные законопроекты не принимаются к рассмотрению. Альтернативные законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первом чтении совместно с использованием рейтингового голосования. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия или одобрения число голосов, то принятым или одобренным в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. В случае если ни один из законопроектов не набрал достаточного числа голосов, на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Результат голосования оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума может установить срок внесения его на второе чтение.

Решение о принятии законопроекта в первом чтении требует простого большинства от общего числа членов палаты.

Совет Государственной Думы принимает решение о включении законопроекта во второе чтение и определяет докладчика ответственного комитета. Ответственный комитет принимает и анализирует поступившие поправки к законопроекту, составляет таблицу поправок и производит подготовку законопроекта ко второму чтению, которое начинается с доклада представителя комитета и сводится к обстоятельному рассмотрению предложенных поправок.

После принятия законопроекта во втором чтении он направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий и редакционной правки. Если проведена правовая и лингвистическая экспертиза, законопроект может быть принят в третьем чтении в тот же день.

Завершает данную стадию принятие закона в третьем чтении. При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению. В исключительных случаях возможно возвращение к процедуре второго чтения.

Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если закон не подлежит обязательному рассмотрению верхней палатой в соответствии со ст.ст. 106, 108 Конституции РФ и в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение 5 дней данный закон направляется Председателем верхней палаты Президенту России для подписания и обнародования. Единственный случай, когда законопроект направляется Председателем Государственной Думы Президенту РФ, – это при преодолении несогласия сенаторов.

Четвертая стадия – *рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации*. В соответствии с ч.3 ст.105 Конституции РФ принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если Федеральный закон принят по предметам совместного ведения в Совет Федерации, направляется информация о позиции органов власти субъектов РФ по этому федеральному закону.

Поступивший федеральный закон в срок не более 24 часов направляется вместе с сопроводительными документами всем членам Совета Федерации.

Конституция РФ (ч.4 ст.105) устанавливает четырнадцатидневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон и который исчисляется со дня, следующего за днем его регистрации в Совете Федерации.

Совет Федерации рассматривает законы в активной форме – путем обсуждения и принятия решения палатой и пассивной форме – без рассмотрения палатой.

В активной форме подлежат рассмотрению все так называемые обязательные законы, к числу которых относятся законы о поправках Конституции РФ, ФКЗ, федеральные законы, указанные в ст. 106 Конституции РФ, и законы, по которым Дума преодолела несогласие Президента РФ.

Обязательные законы находятся в верхней палате парламента до вынесения окончательного решения палатой, даже если нарушен 14-дневный срок. Конституционным Судом РФ под-

тверждена необходимость обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона в течение 14 дней, и обязательный федеральный закон, не рассмотренный в течение 14 дней, квалифицирован Конституционным Судом как не одобренный верхней палатой парламента. Вместе с тем Суд отметил, что такое толкование Конституции не распространяется на федеральные законы, помимо указанных в ст.106 Конституции РФ, признанные самим Советом Федерации подлежащими обязательному рассмотрению.[1]

После поступления федерального закона в Совет Федерации спикер палаты определяет ответственный комитет.

Комитет (комиссия) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, предварительно рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон и принимает по нему заключение. Если федеральный закон передан нескольким комитетам, комиссиям Совета Федерации для подготовки заключения, то каждый комитет (комиссия) представляет заключение в ответственный комитет Совета Федерации.

Согласно ст.106 Регламента Совета Федерации ответственный комитет дает оценку рассматриваемого федерального закона, формулирует и направляет спикеру палаты одно из следующих решений:

а) рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой. При этом в заключении излагаются мотивы, по которым комитет, комиссия палаты считает необходимым его отклонить.

Рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения докладчиком заключения ответственного комитета. Затем предоставляется слово содокладчикам, представителям Президента РФ и Правительства РФ. После выступления по-

[1] По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. №1-П.

следнего Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации принимает решение одобрить или отклонить федеральный закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты.

По результатам рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, председательствующий ставит на голосование вопрос об одобрении федерального закона. В случае недостаточной подготовленности вопроса о рассмотрении указанного федерального закона палата вправе принять решение о переносе вопроса о рассмотрении федерального закона на следующее заседание Совета Федерации.

По результатам обсуждения Совет Федерации одобряет или отклоняет принятый Государственной Думой федеральный закон. Федеральный закон принимается простым большинством, Федеральный конституционный закон и закон о поправках к Конституции РФ – квалифицированным, не менее 3/4 голосов от общего числа членов палаты.

Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона с указанием разногласий направляется в Государственную Думу. Постановление об одобрении закона в пятидневный срок направляется спикером верхней палаты главе государства для подписания и обнародования закона.

В литературе выделяют *особую стадию – преодоление разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой по отклоненному Советом Федерации закону.* Совет Государственной Думы определяет ответственный комитет, который может рекомендовать Думе:

– создать согласительную комиссию для преодоления разногласий;

– принять федеральный закон в ранее принятой редакции;

– снять федеральный закон с повторного рассмотрения.

При образовании на паритетной основе согласительной комиссии ставится цель выработать единый текст закона. Ито-

гами работы комиссии являются протокол и сопоставительная таблица статей закона.

Для преодоления несогласия верхней палаты Государственная Дума должна принять закон квалифицированным большинством в 2/3 голосов, затем он в течение 5 дней направляется Председателем Думы Президенту РФ для промульгации. И это единственный случай, когда закон направляется главе государства, минуя Совет Федерации.

Завершающая – пятая стадия – *подписание закона главой государства и официальное опубликование*.[1] В соответствии со ст.107 Конституции РФ Президент России в течение 14 дней подписывает и обнародует закон. Президент РФ вправе *отклонить* или *возвратить* закон. Президент отклоняет федеральный закон, если не согласен с его содержанием (право вето), а возвращает в случае, если нарушен порядок или процедура его рассмотрения и принятия. Возможность последнего подтвердил Конституционный Суд РФ, отметив, что Федеральный закон возвращается в соответствующую палату, где была нарушена процедура принятия федерального закона.[2]

В случае возвращения закона главой государства он рассматривается парламентом с того момента, где была нарушена процедура его принятия.

Особенной является процедура принятия федеральных конституционных законов, как и законов о поправках в Конституцию РФ, которые принимаются квалифицированным большинством голосов каждой из палат парламента (2/3 Думы и 3/4 Совета Федерации) и подлежат обязательному подписанию Пре-

---

[1] Однако с учетом того, что Президент РФ вправе лишь задержать опубликование закона и его вето может быть преодолено палатами парламента, некоторые авторы не признают данную стадию самостоятельной стадией законодательного процесса, что, безусловно, спорно. См.: Абрамова, А.И. Современный законодательный процесс РФ: стадии и проблемы их совершенствования / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2007. – №2. С. 21.

[2] По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П.

зидентом России в течение 14 дней. Таким образом, *в отношении них Президент РФ не имеет права отлагательного вето.*

Опротестованный закон вместе с посланием направляется главой государства парламенту, который может:

– принять возражения Президента, внести соответствующие изменения в закон и вновь направить его главе государства;

– отклонить возражения главы государства, одобрив закон в прежней редакции квалифицированным большинством голосов.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Согласно этому акту в России применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы в «Российской газете», «Парламентской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Публикация закона осуществляется в течение 7 дней с момента подписания Президентом РФ, закон вступает в силу по общему правилу по истечении 10 дней со дня опубликования, если иное не предусмотрено в законе.

Таким образом, подписание закона главой государства состоит не только в том, что глава государства подтверждает свое согласие с законом, но и в том, что закон принят в порядке должной правовой процедуры.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие и основные стадии законотворческого процесса.
2. Как бы Вы соотнесли понятия правотворческий процесс и законотворческий процесс?
3. В отношении каких законов Президент РФ не пользуется правом отлагательного вето?
4. В чем назначение первого, второго и третьего чтений законопроектов в Государственной Думе?

5. Когда законопроекты рассматриваются более чем в трех чтениях?

6. Какие из этапов законодательного процесса могут «выпадать»?

7. Как соотносятся обнародование и опубликование законов?

8. Имеются ли особенности внесения законопроектов коллегиальными органами?

9. Как соотносится институт возвращения закона с институтом отклонения закона главой государства?

10. Чем отличается круг субъектов законодательной инициативы от круга субъектов конституционной инициативы?

11. На какие законопроекты обязательно наличие заключения Правительства РФ?

Дополнительная литература к теме

1. Абрамова, А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы совершенствования / А.И.Абрамова // Журнал российского права. – 2007. – №2.

2. Баранов, В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление / В.М.Баранов // Журнал российского права. – 2008. – №2.

3. Безруков, А.В. Законодательный процесс в РФ : учебное пособие / А.В.Безруков. – Красноярск, 2008.

4. Бошно, С.В. Влияние судебной практики на законотворчество / С.В.Бошно // Государство и право. – 2004. – №8.

5. Гобуль, Ю.А. Проблемы совершенствования законотворчества в Российской Федерации / Ю.А.Гобуль // Журнал российского права. – 2004. – №6.

6. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р.Ф.Васильев. – М., 2000.

7. Ивлев, Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности : монография / Г.П.Ивлев, Г.А.Гаджимагомедов. – М., 2008.

8. Иванов, С.А. Основные аспекты соотношения закона и подзаконного акта нормативного правового акта / С.А.Иванов // Государство и право. – 2004. – №8.

9. Казанцев, М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации / М.Ф. Казанцев. – Екатеринбург, 1998.

10. Кожевников, О.А. Дефектное правотворчество / О.А.Кожевников // Российский юридический журнал. – 2008. – № 1.

11. Парламентское право России : учебное пособие / отв. ред. А.Н.Кокотов. – Екатеринбург, 2008.

12. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки / Ю.А.Тихомиров // Журнал российского права. – 2008. – № 2.

13. Шувалов, И.И. Правительство РФ в законотворческом процессе / И.И.Шувалов. – М., 2004.

14. Югов, А.А. Некоторые аспекты теоретико-правового обоснования понятия «законопроектный процесс» / А.А.Югов, К.А.Игишев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №3.

ЛЕКЦИЯ 14
ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Правительство России в системе органов государственной власти: правовой статус и организация деятельности.

2. Основные функции, полномочия и акты федерального Правительства.

3. Федеральные органы исполнительной власти: конституционно-правовой статус и особенности.

1. Правительство России в системе органов государственной власти: правовой статус и организация деятельности

Конституция РФ (ст. 110) устанавливает, что исполнительную власть в стране осуществляет Правительство РФ. Оно на федеральном уровне возглавляет всю систему органов исполнительной власти, обеспечивая их согласованную деятельность, что особенно сложно и важно в условиях федеративного государства. Вместе с тем Правительство осуществляет исполнительную власть не в отрыве, а в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими ветвями единой государственной власти – законодательной и судебной.

Правовую основу деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве РФ», Регламент Правительства РФ, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ.

Правительство Российской Федерации – *высший коллегиальный исполнительный орган государственной власти Российской Федерации общей компетенции, возглавляющий единую систему исполнительной власти в РФ.*

В науке подвергается сомнению фактически высшее место Правительства РФ в системе исполнительной власти. Обширный перечень полномочий главы государства по отношению к Правительству РФ (назначение и отставка федерального Правительства, непосредственное руководство рядом министерств, возможность председательствовать на заседаниях Правительства, отмена актов Правительства) дает основания для такой дискуссии. Но, учитывая положения Конституции РФ и ФКЗ «О Правительстве РФ», мы должны заключить, что формально Правительство *возглавляет исполнительную власть* в России, а Президент РФ условно стоит над ним и как глава государства оказывает на него огромное влияние.

Федеральное Правительство осуществляет общее руководство деятельностью исполнительных органов субъектов Федерации и глав местных администраций; обеспечивает осуществление федеральных полномочий на всей территории России, сочетание интересов Федерации и ее субъектов. Территориальные федеральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий взаимодействуют с органами исполнительной власти субъектов Федерации в решении вопросов в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Однако региональные органы исполнительной власти не подчинены Правительству России. Федеральное Правительство вправе в отношениях с ними лишь координировать их деятельность.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации участвуют в разработке проектов важнейших постановлений федерального Правительства по предметам совместного ведения, вопросам межрегионального значения и федеральных государственных программ, вносят на рассмотрение федеральных органов исполнительной власти предложения по предметам федерального и совместного ведения.

В свою очередь федеральные органы исполнительной власти направляют для согласования исполнительным органам ре-

гионов проекты нормативных актов и иных документов, затрагивающих интересы субъектов РФ. Предложения регионов подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ (ст. 43 ФКЗ «О Правительстве РФ»).

ФКЗ «О Правительстве РФ» закрепил основные принципы деятельности Правительства РФ, среди которых принципы верховенства Конституции РФ и федеральных законов, принципы народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение законодательства и осуществляет систематический контроль его исполнения федеральными и региональными органами власти, принимает меры по устранению нарушений законодательства России. Тем самым *основной задачей Правительства является исполнительно-распорядительная деятельность, включая исполнение законов и контроль за их соблюдением и реализацией.*

Состав и структура Правительства РФ

По сравнению с советским периодом состав Правительства России стал у́же. При этом число общефедеральных органов управления, руководители которых не входят в состав федерального Правительства, значительно превысило число министерств.

В соответствии с Конституцией РФ и ФКЗ Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства РФ – Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Законодатель не называет других членов Правительства, хотя фактически в состав Правительства России также могут входить и министры «без портфеля», и Руководитель аппарата Правительства, имеющий ранг федерального министра или заместителя Председателя Правительства, и другие лица, наделенные Главой государства статусом федерального министра.

Часть 1 ст. 112 федеральной Конституции говорит о структуре федеральных органов исполнительной власти. На практике это положение понимается широко, включая и структуру Правительства, которая определяется Президентом РФ по предложе-

нию главы Правительства. Потому важно различать структуру Правительства как государственного органа и структуру федеральных исполнительных органов как систему исполнительных органов на федеральном уровне.

Выше обозначен состав Правительства РФ, обратимся к его структуре. Федеральным конституционным законом предусмотрена возможность образования *Президиума Правительства РФ, который не подменяет самого Правительства и решает оперативные вопросы.* В состав Президиума входят руководство Правительства и ключевые министры. Правительство Российской Федерации *вправе отменить любое решение* Президиума Правительства Российской Федерации.

В структуре Правительства образуются *координационные органы – комиссии*, *комитеты* и совещательные органы – *советы,* предназначенные для выработки рекомендаций.

Для организации и обеспечения деятельности Правительства РФ образуется *Аппарат Правительства* РФ, включающий руководство Аппарата (Руководитель и его заместители), Секретариаты заместителей Председателя Правительства РФ и руководителя Аппарата, департаменты, в которых создаются отделы. Аппарат выполняет *организационно-методические, экспертно-консультативные, справочно-информационные, контрольные* и иные возложенные на него функции.

Заседания Правительства РФ проводятся не реже одного раза в месяц. Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства, в порядке, установленном ст. 111 Конституцией РФ. В этом процессе задействована Государственная Дума, которая в случае трехкратного отклонения кандидатур Председателя Правительства подвергает себя угрозу роспуска.

Спор между Президентом РФ и Государственной Думой о понимании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ относительно возмож-

ности представления главой государства на должность премьер-министра одного и того же кандидата решен с учетом сложившейся практики Конституционным Судом РФ (постановление от 11 декабря 1998 г.) в пользу Президента РФ, который вправе представлять в Государственную Думу для согласования многократно одного и того же кандидата.

Председатель Правительства РФ выполняет следующие функции: возглавляет Правительство, определяет основные направления его деятельности и организует его работу; представляет Правительство РФ в Российской Федерации и за ее пределами; ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства; представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении; распределяет обязанности между членами Правительства.

Председатель Правительства РФ систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ.

В случаях, предусмотренных Конституцией РФ, Председатель Правительства РФ временно исполняет обязанности Президента России. Однако исполняющий обязанности главы государства *не может распустить парламент, назначить референдум и инициировать изменение федеральной Конституции.*

Председатель Правительства Российской Федерации освобождается *от должности Президентом РФ*: по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке; в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий. Освобождение от должности премьера влечет отставку Правительства РФ.

Президент РФ лишь уведомляет палаты Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства в день принятия решения. Никаких согласительных и консультативных процедур от Президента РФ не требуется, в то

время как в большинстве стран такие консультации традиционно проводятся.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей. Количество заместителей премьер-министра России устанавливается указом Президента, в разные периоды их число менялось от одного до шести.

В случае освобождения от должности Председателя Правительства Президент РФ вправе до назначения нового премьера поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства РФ *одному из заместителей Председателя Правительства РФ на срок до двух месяцев*.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Члены Правительства РФ вправе подавать заявления об отставке, что уже не влечет отставку всего Правительства РФ, как в случае отставки его премьера.

Полномочия Правительства РФ прекращаются в случаях:

1) сложения Правительством РФ своих полномочий перед вновь избранным Президентом РФ (ст. 116 Конституции РФ). Решение о сложении Правительством своих полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ;

2) отставки Правительства РФ. Известны три разновидности отставки – добровольная («правительственная»), когда Президент РФ удовлетворяет просьбу Правительства РФ об отставке, «президентская» отставка, когда глава государства единолично принимает решение об отставке Правительства РФ по собственному усмотрению (ч. 1, 2 ст. 117 Конституции РФ), и «парламентская» отставка по инициативе Государственной Думы через процедуру выражения недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117). Отставка возможна и инициативе премьера в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ, что влечет необходимость принятия радикального решения Пре-

зидентом РФ в течение 7-ми дней (ч. 4 ст. 117). Причем важно обратить внимание как минимум на два отличия выражения недоверия и отказа в доверии Правительству РФ: по инициативе и по процедуре;

3) освобождения от должности премьер-министра как по собственной инициативе, так и в других случаях Президентом РФ, что одновременно влечет отставку Правительства РФ.

Теоретически право Президента РФ на освобождение от должности главы Правительства должно быть ограничено в силу разделения властей, необходимости обеспечения их согласованного функционирования.

2. Основные функции, полномочия и акты федерального Правительства

Правительство по своей природе – более мобильный орган по сравнению с парламентом, его функции и полномочия распространяются на все сферы жизни общественной жизни, они наполняются конкретным содержанием в зависимости от состояния законодательства, потребностей развития, поэтому можно вести речь лишь об основных функциях и полномочиях Правительства РФ.

Как орган исполнительной власти Правительство РФ *обязано исполнять законы, принятые парламентом.* Однако модель действия «на основании и во исполнение Конституции и законов», известная Конституции РСФСР 1978 г., в Конституции РФ применительно к российскому Правительству расширена за счет нормативных указов Президента РФ (ст. 115).

Компетенцию Правительства составляют его общие полномочия, а также специальные полномочия в сферах: экономики; бюджета и финансов; социальной; науки, культуры, образования; природопользования, охраны окружающей среды; обеспечения законности, прав, свобод граждан, борьбы с преступностью; обороны, государственной безопасности РФ; внешней политики и международных отношений.

В числе *общих полномочий* Правительства — организация осуществления внутренней и внешней политики РФ; регулирование в социально-экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в РФ, направление и контроль деятельности ее органов; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их осуществления; законодательная инициатива в Государственной Думе.

Кроме того, к сфере *общих вопросов федерального Правительства относится руководство федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной* власти, контроль их деятельности, отмена актов федеральных органов исполнительной власти или приостановление их действия.

Правительство РФ *назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров*, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не подведомственных Президенту РФ, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Заместителей руководителей федеральных агентств, служб при министерствах, подведомственных Правительству РФ назначают соответствующие министры.

Правительство устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ *издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты Правительства РФ отличает фундаментальность, многофункциональность, подзаконность, оперативность и обязательность.*[1]

---

[1] См.: Конституционное право России / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. – С. 409-410.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства

Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению, первые официально публикуются не позднее 15 дней со дня их принятия, вторые – в течение 10 дней, а при необходимости немедленного их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации.

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются председателем Правительства и обязательны к исполнению. Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства РФ определяется Указом Президента РФ. Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд.

3. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС И ОСОБЕННОСТИ

В Конституции РФ не предусмотрена законодательно система федеральных органов исполнительной власти в федеральном законе. Практика пошла по пути установления системы федеральных органов исполнительной власти посредством принятия указов Президента РФ. За период с 1996 г. были приняты несколько таких указов, каждый из которых различно определял систему федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» установлена трехуровневая система федеральных исполнительных органов, в которую входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство – возглавляемый федеральным министром федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ в сфере деятельности.

Федеральная служба – возглавляемый руководителем (директором) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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, общественной безопасности.

Федеральное агентство – возглавляемый руководителем (директором) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Решение о создании, преобразовании, ликвидации федеральных органов исполнительной власти принимает Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Положение о федеральных органах, исполнительной власти, подведомственных главе государства, утверждаются Президентом РФ, а других федеральных органах исполнительной власти – Правительством РФ.

Статусу каждого органа исполнительной власти соответствует порядок назначения его руководителя. Так, все федеральные министры, а также руководители федеральных исполнительных органов и их заместители, непосредственно подчиняющиеся главе государства, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ (первый блок федеральных органов исполнительной власти). Заместители федеральных министров, а также руководители федеральных органов исполнительной власти, не подведомственных Президенту РФ, назначаются и освобождаются от должности федеральным Правительством (второй блок). Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств при федеральных министерствах назначаются соответствующими министрами, а непосредственно подчиняющиеся Правительству РФ (третий блок) – Правительством России.

Правительство РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных исполнительных органов, кроме тех, что находятся под руководством Президента РФ

(МИД, МВД, ФСБ и др.). Рост последних ослабляет позиции Правительства РФ и порождает проблемы координации деятельности этих органов.

Таким образом, назрела необходимость законодательного регулирования статуса министерств и иных федеральных исполнительных органов. Также необходимо помнить о том, что в силу ч. 2 ст. 77 федеральной Конституции федеральные и региональные органы исполнительной власти по федеральным и совместным предметам ведения образуют единую систему исполнительной власти. Важно и то, что федеральные исполнительны органы вправе создавать территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ). Причем координирующая роль в этой системе отведена Правительству России.

Контрольные вопросы

1. Назовите юридические признаки, свидетельствующие о том, что Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти. В чем выражается коллегиальность деятельности Правительства РФ?
2. Каково место Правительства РФ в системе разделения властей? Какой орган максимально на него влиятелен?
3. Перечислите полномочия Правительства РФ по руководству федеральными органами исполнительной власти.
4. Какими полномочиями обладает Правительство РФ по отношению к органам исполнительной власти субъектов Федерации?
5. Назовите правовые акты Правительства РФ и дайте им характеристику.
6. Какова структура Правительства РФ и какие структурные подразделения входят в состав аппарата Правительства РФ?
7. Какие основные функции выполняет Правительство РФ?
8. Какие основания прекращения его полномочий Вам известны?

9. Раскройте понятие и структуру федеральных органов исполнительной власти.

10. Каким образом реализуется принцип федерализма в деятельности Правительства РФ?

Дополнительная литература к теме

1. Бельский, К.С. О функциях исполнительной власти / К.С.Бельский // Государство и право. – 1997. – №3.

2. Бобылев, А.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / А.И.Бобылев, Н.Г.Горшкова, В.И.Ивакин. – М., 2003.

3. Безруков, А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти / А.В.Безруков // Журнал российского права. – 2001. – №1.

4. Балабакин, С.И. К вопросу о порядке назначения руководителей органов МВД в Российской Федерации / С.И. Балабакин // Журнал российского права. – 2003. – №10.

5. Ивлев, Г.П. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности / Г.П.Ивлев, Г.А.Гаджимагомедов. – М., 2008.

6. Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. А.Ф.Ноздрачева, Ю.А.Тихомирова. – М., 1996.

7. Игнатюк, Н.А. Компетенция федеральных министерств РФ / Н.А.Игнатюк. – М., 2003.

8. Кикоть, В.Я. Место и роль МВД в политике российского государства по обеспечению международной законности и правопорядка / В.Я.Кикоть // Государство и право. – 2004. – №1.

9. Лексин, И.В. Конституционное значение понятия «единая система исполнительной власти» / И.В.Лексин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – №1.

10. Сосновкий, С.А. Компетенция органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц: соотношение и порядок реализации / С.А.Сосновский // Правоведение. – 2008. – № 2.

11. Федеральные органы исполнительной власти. Правительство Российской Федерации. Федеральные министерства : справочник. – М., 2002.

ЛЕКЦИЯ 15

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ В РОССИИ

Учебные вопросы

1. Судебная власть и принципы правосудия в России.
2. Судебная система Российской Федерации.
3. Конституционный контроль в России.

1. Судебная власть и принципы правосудия в России

Термин «судебная власть» употребляется в нескольких значениях. Во-первых, судебная власть – это деятельность судебных органов по осуществлению возложенных на них полномочий. Во-вторых, под судебной властью часто понимают совокупность судебных органов, судебную систему. В-третьих, с точки зрения принципа разделения властей, судебная власть – это определенная отрасль государственной деятельности, совокупность функций, решаемых государством в области разрешения правовых конфликтов.

При характеристике судебной власти необходимо исходит из того, что *судебная власть* представляет собой конституционно обособленную и самостоятельную ветвь государственной власти, основным предназначением которой является разреше-

ние правовых споров посредством деятельности судебных органов по осуществлению правосудия.

Судебная власть – одно из проявлений государственной власти, представляет способность и возможность самостоятельного и независимого воздействия на поведение людей со стороны государства, осуществляемого в особых установленных законом процедурных формах.

Данными процедурными формами являются – *формы судопроизводства*. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ в России судебная власть осуществляется посредством четырех форм судопроизводства – конституционного, административного, гражданского и уголовного.

Таким образом, предназначение судебной власти – разрешать различные правовые конфликты между участниками общественных отношений. То есть в демократическом обществе главная задача суда – обеспечить господство права, выраженного, прежде всего, в Конституции.

Судебная власть в России обладает рядом неотъемлемых признаков, отличающих ее от других ветвей власти в государстве:

1) осуществляется особыми государственными органами – судами, которые в совокупности образуют судебную систему;

2) осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч.2 ст. 118 Конституции РФ);

3) реализуется в соответствии с четко установленной процессуальной формой (надлежащей правовой процедурой);

4) решения органов судебной власти не могут быть пересмотрены органами других ветвей власти.

Сфера осуществления судебной власти складывается из двух главных элементов (форм осуществления судебной власти):

1) правосудие, под которым понимается деятельность суда по рассмотрению и разрешению гражданских, уголовных дел, а также дел из административных правонарушений;

2) судебный контроль. Судебная власть осуществляет судебный конституционный контроль (конституционная юстиция) и судебный административный контроль (административная юс-

тиция). Конституционная юстиция заключается в проверке соответствия законов, иных нормативных актов Конституции РФ. Конституционную юстицию в Российской Федерации осуществляют Конституционный суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации.[1] В рамках административной юстиции суд контролирует законность актов и действий органов исполнительной власти и их должностных лиц.[2]

Кроме того, судебные органы участвуют в формировании судейского корпуса, интерпретации законов и исполнении судебных решений.

Конституционно-правовые принципы организации судебной власти

Деятельность суда опирается на принципы, закрепленные в Конституции РФ. Одни из них имеют общий характер, другие распространяются преимущественно в уголовном процессе, где особенно важна защита прав личности. К числу общих конституционных принципов относятся:

1) осуществление правосудия только судом. Ни какой другой орган государства или должностные лица не вправе присваивать себе функции правосудия;

2) независимость, несменяемость, неприкосновенность судей и подчинение их только закону. Ни один государственный орган, должностное или иное лицо не вправе указывать суду, как ему следует решать то или иное дело; судьи решают дела на основе закона и личного убеждения;

3) свобода доступа к суду и равенство всех перед законом и судом. Суд обязан принять к рассмотрению иск (он может отклонить рассмотрение только по причине неподведомственности или неподсудности);

4) коллективное отправление правосудия. Единолично судья может рассматривать лишь мелкие правонарушения;

---

[1] Конституционный контроль (но не судебный) осуществляет также Президент РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 115 Конституции РФ Президент вправе отменять акты Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ.

[2] Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : Закон РФ от 27 апреля 1993 г.

5) язык судопроизводства. По общему правилу языком судопроизводства является государственный язык Российской Федерации – русский. Ведение судебного процесса в судах общей юрисдикции возможно на государственном языке республики в составе РФ. Судопроизводство должно осуществляться на языке, понимаемом сторонами, или с обеспечением им переводчика;

6) состязательность и равноправие сторон;

7) гласность и участие граждан в осуществлении правосудия;

8) обязательность судебного решения и возможность его обжалования и пересмотра;

9) ответственность государства за судебную ошибку. Государство возмещает физическому и юридическому лицу ущерб, который причинен ему ошибочным решением, неправильным осуществлением правосудия.

К сфере регулирования конституционного права относятся не все отношения, опосредующие деятельность судебных органов, а только основные принципы организации судебной власти, закрепленные в конституционном законодательстве.

Таким образом, судебная власть представляет собой конституционно отграниченную от функций других ветвей государственной власти, но в то же время взаимодействующую с ними, деятельность государства в лице его судебных органов и судей по осуществлению правосудия, конституционного контроля, разрешению правовых конфликтов среди участников общественных отношений.

2. Судебная система Российской Федерации

Судебная система устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Отсюда вытекает, что ни один суд, входящий в судебную систему, не может быть учрежден каким-либо правовым актом, кроме Конституции РФ и ФКЗ.

Судебная система – это совокупность всех действующих в Российской Федерации судов, объединенных единством задач и

принципов судебной власти, построенная с учетом территориального устройства государства.

Судебная система является единой на основании:

– установления судебной системы Конституцией РФ и федеральным конституционным законом;

– соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;

– единого применения всеми судами Конституции РФ, законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России, а также конституций (уставов) и законов субъектов РФ;

– признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных решений, вступивших в законную силу;

– законодательного закрепления статуса судей;

– финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Основной закон государства предусматривает следующие виды органов, которым принадлежат полномочия по осуществлению судебной власти: Конституционный суд РФ (ст.125 Конституции РФ), суды общей юрисдикции (ст.126 Конституции РФ), арбитражные суды (ст.127 Конституции РФ). Все они относятся к *федеральным судам*.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе» (ст.4) отнес к *судам субъектов Российской Федерации* конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов РФ.

К *судам общей юрисдикции* относятся: Верховный суд РФ; Верховные суды республик в составе РФ, краевые, областные, городские суды Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов; районные (городские) суды; мировые судьи.

К судам *общей юрисдикции* относятся также военные[1] и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции.

В систему судов *общей юрисдикции входят* и мировые судьи, которые в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве первой инстанции. Их полномочия и порядок деятельности устанавливаются федеральными законами[2] и законами субъектов Российской Федерации.

Система арбитражных судов включает[3]:

Высший арбитражный суд РФ;

федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды);

арбитражные апелляционные суды;

арбитражные суды субъектов РФ.

Третьей ветвью судебной системы является *конституционная юстиция.* Она включает Конституционный суд РФ, действующий на основании ФКЗ РФ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном суде РФ», который является единственным судебным учреждением, компетентным решать вопросы, обозначенные в ст. 125 Конституции РФ, а также конституционные и уставные суды в субъектах РФ, которые в отличие от вышеуказанных судов не составляют иерархичной системы с федеральным Конституционным судом.

Суды, входящие в судебную систему, различаются объемом компетенции, и поэтому принято различать *звенья судебной системы*. Помимо разделения судов на звенья судебной системы, определяющего их место в судебной иерархии, суды разделяются по их процессуальной компетенции на:

---

[1] О военных судах Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г.

[2] О мировых судьях в Российской Федерации : Федеральный закон от 17 декабря 1998 г.

[3] Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г.

1) *суды первой инстанции,* непосредственно исследующие доказательства в судебном заседании, рассматривающие дела по существу и именем государства выносящие решение по делу;

2) *апелляционные инстанции* – суды, рассматривающие в апелляционном порядке дела по жалобам и представлениям на не вступившие в законную силу приговоры и постановления судов первой инстанции;

3) *кассационные инстанции* – суды, рассматривающие в кассационном порядке дела по жалобам и представлениям на не вступившие в законную силу приговоры, определения и постановления судов первой и апелляционной инстанций;

4) *надзорные инстанции* – суды, рассматривающие в порядке надзора дела по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу приговоры, определения и постановления судов.

Построение единой судебной системы способствует усилению судебной власти, более эффективному правосудию. Однако разделение судебной системы на два уровня – федеральный и региональный – порождает ряд проблем, связанных по большей части с формированием и функционированием судов субъектов Российской Федерации.

3. Конституционный контроль в России

Особое место в обеспечении действия конституции и ее правовой защиты занимает конституционный контроль.

С учетом различных подходов определим конституционный контроль как урегулированную конституционно-правовыми нормами деятельность компетентных органов и должностных лиц, направленную на обеспечение соответствия федеральной Конституции всех нормативных правовых актов, действующих в пределах России и соблюдение прав и свобод личности.

В механизме правовой защиты Конституции классификация видов конституционного контроля может быть проведена по различным основаниям, о чем отмечалось выше (лекция 2).

Главным органом, осуществляющим конституционный контроль в России, является Конституционный Суд РФ. Конституционный Суд РФ – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Состав, структура, организация деятельности Конституционного Суда Российской Федерации

Состав Конституционного Суда РФ состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Конституционный Суд РФ является постоянно действующим органом и вправе осуществлять свои полномочия при наличии в его составе не менее 3/4 от общего числа судей.

Конституционный Суд РФ состоит из двух палат, включающих соответственно десять и девять судей Конституционного Суда РФ. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой устанавливается регламентом Конституционного Суда РФ. Председатель и заместитель председателя Конституционного Суда РФ не могут входить в состав одной и той же палаты. Персональный состав палат не должен оставаться неизменным более чем три года подряд. Очередность исполнения судьями, входящими в состав палаты, полномочий председательствующего в ее заседаниях определяется на заседании палаты.

Деятельность Конституционного Суда РФ обеспечивает его аппарат, включающий секретариат Конституционного Суда РФ. Секретариат Конституционного Суда включает управления, прежде всего управления по отраслям законодательства, отделы, пресс-службу, архив. Секретариат состоит из юристов-профессионалов (ученых и практиков), специалистов других отраслей знания, а также высококвалифицированного технического персонала (операторы ЭВМ, стенографистки, делопроизводители и т.д.).

Самостоятельными подразделениями аппарата являются секретариаты Председателя, его заместителя и судьи-секретаря Конституционного Суда РФ, аппараты конституционных судей,

управление делами, отдел кадров, иные подразделения. В структуре Конституционного Суда действуют пресс-служба и научно-аналитический центр, который действует под непосредственным руководством Председателя Суда и занимается подготовкой рекомендаций, научных исследований, обобщением практики в сфере конституционного правосудия.

Организационно-правовыми формами деятельности Суда является разрешение дел в пленарных заседаниях и заседаниях палат. В пленарных заседаниях участвуют все судьи Конституционного Суда РФ, в заседаниях палат – судьи, входящие в состав соответствующей палаты.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда Российской Федерации являются независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации

В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России высший орган конституционной юстиции наделяется широкими полномочиями:

1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ различных нормативно-правовых актов;

2) разрешает споры о компетенции между органами государственной власти;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

4) дает толкование Конституции РФ;

5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

6) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

7) осуществляет иные полномочия.

В числе иных полномочий Конституционного Суда РФ, например, принятие регламента Конституционного Суда РФ, принятие посланий Конституционного Суда РФ, дача заключений по запросам Президента РФ о соответствии Конституции РФ выдвижения инициативы по проведению референдума РФ, международного договора о принятии в состав РФ нового субъекта РФ. Наряду с вышеперечисленными полномочиями Конституционный Суд обладает публичными правами. К ним относится, например, право законодательной инициативы в Государственной Думе по вопросам ведения Конституционного Суда РФ.

Компетенция Суда реализуется как в пленарных заседаниях, так и в заседаниях палат. Конституционный Суд РФ вправе рассмотреть в пленарном заседании любой вопрос, входящий в его компетенцию. При этом *исключительно в пленарных заседаниях*: 1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций, уставов субъектов РФ; 2) дает толкование Конституций РФ; 3) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; 4) принимает послания Конституционного Суда РФ; 5) решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения. Конституционный Суд РФ в пленарных заседаниях также принимает организационные решения (формирование состава палат, руководства Суда, принятие регламента и т.д.)

Конституционный Суд РФ в заседаниях палат разрешает дела, отнесенные к его ведению и не подлежащие рассмотрению исключительно в пленарных заседаниях. Решение, принятое как в пленарном заседании, так и в заседании палаты Конституционного Суда РФ, является решением Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. При осуществлении конституционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Конституционный суд не рассматривает конкретные уголовные, гражданские, административные дела, не применяет правовые нормы к конкретным

случаям. Даже тогда, когда Конституционный Суд разрешает спор о компетенции между конкретными органами государственной власти, он, не входя в фактическую сторону взаимоотношений последних, исследует вопрос о конституционности закрепленных за ними полномочий.

Решения Конституционного Суда РФ.

Решение, принятое как в пленарном заседании, так и в заседании палаты Конституционного Суда РФ, является решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом Российской Федерации. Конституционный Суд РФ принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, только в пределах, указанных в обращении.

Итоговые решения Конституционного Суда РФ по существу вопроса в делах о проверке соответствия Конституции РФ законов и иных нормативных правовых актов, по спорам о компетенции, о толковании Конституции РФ именуются *постановлениями.*

Постановления выносятся именем Российской Федерации. Итоговые Решения Конституционного Суда РФ по делам о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, о соответствии Конституции РФ инициативы по проведению референдума РФ, соответствии Конституции РФ международного договора о принятии в состав РФ нового субъекта РФ именуются *заключениями.*

Все иные решения Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются *определениями.* Определения принимаются по процедурным вопросам: в одном случае Конституционный суд решает судьбу запроса (определение об отказе в рассмотрении дела), в другом случае обеспечивает процесс слушания дела (дополнительный вызов свидетеля или проведения экспертизы, отложение рассмотрения дела и др.).

Решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Решение Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации

Законодатель (ст. 27 ФКЗ «О судебной системе») определил право субъектов РФ создавать конституционные (уставные) суды.

Республики в составе РФ могут создавать конституционные суды, а остальные субъекты РФ – уставные суды. Практика создания таких судов не получила широкого распространения. Назначение конституционного (уставного) суда – рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также толкование конституции (устава) субъекта РФ. Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта РФ производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ, что, думается, не вполне соответствует ст.124 Конституции РФ. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта РФ.

Решения данных органов носят обязательный и окончательный характер. Конституционный Суд РФ не может признать незаконным постановление конституционного (уставного) суда субъекта Федерации. Это объясняется различным предметом исследования этих судов (Конституционный Суд РФ проверяет соответствие закона Конституции РФ, а конституционный (уставной) суд – соответствие правового акта конституции (уставу) субъекта РФ).

Таким образом, практику образования конституционных судов в регионах необходимо продолжить, поставив окончательную цель – образование таких органов в каждом субъекте РФ, что будет соответствовать идее создания правового демократического государства в России, завершит полноценное распространение принципа разделения властей по горизонтали на всей

территории российского государства и обеспечит равные возможности судебной защиты прав жителей всех регионов России.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятия: судебная власть, судебная система, суд, правосудие. Как они соотносятся?
2. Перечислите конституционные принципы правосудия, дайте им подробную характеристику.
3. Какие дела рассматривают суды общей юрисдикции и суды присяжных заседателей, какой порядок их образования?
4. Что включает в себя судебный контроль (надзор) за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения?
5. Какие судебные органы вправе толковать правовые нормы?
6. В каких нормативных источниках определены полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ?
7. Перечислите полномочия Конституционного Суда РФ.
8. Какова структура Конституционного Суда РФ?
9. Какие вопросы Конституционный Суд может рассматривать исключительно в пленарных заседаниях?
10. Какие акты принимает Конституционный Суд по вопросам своей деятельности?

Дополнительная литература к теме

1) Безруков, А.В. О необходимости создания уставного суда Красноярского края / А.В.Безруков, А.А.Кондрашев // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – №5.

2) Ермошин, Г. Судейское сообщество в контексте современных реалий / Г.Ермошин // Сравнительное конституционное право. – 2004. –№4.

3) Гаджиев, Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда РФ / Г.А.Гаджиев // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – №1-2.

4) Зорькин, В.Д. Конституционный Суд России в европейском правовом поле / В.Д.Зорькин // Журнал российского права. – 2005. – №3.

5) Лазарев, Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев. – М., 2003.

6) Кряжков, В.А. Конституционное правосудие в субъектах РФ : учебное пособие / В.А.Кряжков. – М., 1999.

7) Митюков, М.А. Как исполняются решения Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации / М.А.Митюков // Журнал российского права. – 2001. – №6-7.

8) Митюков, М.А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции / М.А.Митюков // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №7.

9) Несмеянова, С.Э. Конституционное правосудие в Российской Федерации / С.Э. Несмеянова. – Екатеринбург, 2000.

10) Несмеянова, С.Э. Судебный конституционный контроль в Российской Федерации : монография / С.Э.Несмеянова. – Екатеринбург, 2004.

11) Юдин, Ю.А. Конституционное правосудие в федеративном государстве / Ю.А.Юдин, Ю.Л.Шульженко. – М., 2000.

ЛЕКЦИЯ 16
ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: принципы и законодательное регулирование.

2. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

3. Высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации.

4. Система государственных органов Красноярского края.

1. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: принципы и законодательное регулирование

Закрепление в Конституции РФ принципа разделения властей предполагает два уровня государственной власти – федеральный и региональный, на каждом из которых устанавливается система органов государственной власти.

Поэтому вслед за рассмотрением системы федеральных государственных органов вполне логичным представляется раскрыть систему государственных органов субъектов РФ, которые являются важнейшим элементом правового статуса субъектов РФ, что напрямую связано с тематикой федеративных отношений, которые рассмотрены в лекциях 7 и 8.

Вместе с тем в современных федеративных отношениях ощутимо возрастает роль региональных органов, активно участвующих в решении общефедеральных вопросов (формирование верхней палаты парламента, создание органов при Президенте РФ и т.д.). При этом нельзя согласиться с мнением о том, что в субъектах РФ существует не государственная, а публичная власть территориального объединения.[1] В любом случае исполнительные органы власти в соответствии со ст. 77 Конституции РФ в рамках федеральной и совместной компетенции входят в единую систему государственной власти России и, следовательно, не могут не быть государственными.

Конституция РФ не содержит конкретного указания в отношении порядка организации государственной власти в субъектах, устанавливая, что «государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти» (ч.2 ст.11), а общие вопросы организации системы органов государственной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч.1 ст.72). По этим вопросам издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними региональные законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Поскольку учредительные акты, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам (п. «а» ч.1 ст.72 Конституции РФ), порядок организации государственной власти в субъектах Федерации должен соответствовать принципам, закрепленным федеральной Конституцией и федеральными законами.

В силу ст.77 Конституции РФ субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему собственных органов государственной власти. Однако их самостоятельность ограничена двумя весьма важными группами факторов: основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации *составляют: законодательный (представи-*

---

[1] Чиркин, В.Е. О сущности субъекта Федерации: традиции и реалии / В.Е.Чиркин // Государство и право. – 2003. – №7.

*тельный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы госуд*арственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ и законом деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со *следующими принципами*:

а) государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

б) распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

г) единства системы государственной власти;

д) разделения государственной власти как по горизонтали на законодательную, исполнительную и судебную, так и по вертикали на федеральную и региональную;

е) разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами;

ж) самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления.

Система и принципы деятельности органов власти субъектов РФ нашли отражение не только в федеральном, но в региональном законодательстве, а также во многом обусловлены судебной практикой.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» закрепляет особенности организации и деятельности судов субъектов РФ. В частности, к судам субъектов он относит конституционные (уставные) суды и мировых судей. Кроме того, вопросы построения системы государственной власти получили свое разрешение в ряде постановлений федерального Конституционного Суда.

Согласно правовой позиции, выраженной в постановлении от 30 апреля 1996 г., отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов РФ, не препятствовало субъектам РФ принимать законы, регулирующие вопросы организации власти в данном субъекте, что вытекает из природы совместной компетенции Федерации и ее субъектов.[1] В постановлении по «тамбовскому» делу Суд подтвердил данную позицию, подчеркнув, что структура, компетенция и порядок формирования органов власти субъектов могут устанавливаться не только федеральным, но и областными законодательством, при условии обеспечения принципа разделения властей и самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти.[2] В решении по «алтайскому» делу ряд положений Устава Алтайского края были признаны неконституционными. Речь идет о положении Устава, в соответствии с которым Председатель Законодательного Собрания края подписывает краевые законы, а глава администрации края избирается представительным органом края и т.д. При этом Суд подчеркнул: «Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеративной системы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей».[3] В решении по «читинскому» делу Конституционный Суд признал противоречащими Конституции России нормы, предусматривающие подотчетность областной администрации представительному органу области, отсутствие у главы региона права подписи област-

[1] По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом : постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. №11-П.

[2] По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. №19-П.

[3] По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П.

ных законов, согласование назначения на должность Председателей областного суда и областного Арбитражного суда и др.[1]

После длительной паузы в направлении проверки уставов регионов Конституционный Суд в постановлении по «курскому» делу признал ряд положений Устава Курской области не соответствующими Конституции РФ, в частности положения, допускающие передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий не законом, а решением органа государственной власти района; положения, допускающих встречную передачу собственных полномочий местного самоуправления и населения муниципального образования, которые должны осуществляться только последними. Конституционный Суд также ограничил возможность «произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления по решению ими вопросов местного значения».[2]

Таким образом, вполне очевидно, что регулирование некоторых общих принципов организации органов власти субъектов Федерации были заложены Конституционным Судом РФ. Вслед за ним законодатель провел более детальное регулирование образования и деятельности этих органов в упомянутом законе.

2. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации

Основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определены в ст.4 Федерального закона «Об общих принципах

---

[1] По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области : постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. №3-П.

[2] По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области : постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. №15-П.

организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ, избираемый населением соответствующего субъекта Российской Федерации.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, вопросы организации его деятельности устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Например, Областная Дума (Саратовская, Московская, Воронежская области и др.), Народное Собрание (Дагестан, Ингушетия), Законодательное Собрание (Алтайский, Красноярский края), Представительное Собрание (Астраханская область) и др.

Федеральный законодатель установил, что *не менее половины* депутатов законодательного органа субъекта РФ, а в двухпалатном парламенте – не менее 50% депутатов одной из палат указанного органа*, должны избираться по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе*.

Парламент субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее 2/3 от установленного числа депутатов. Правомочность заседания регионального парламента определяется законом субъекта Российской Федерации. При этом его заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50% от числа избранных депутатов. Правомочное заседание законодательного органа субъекта РФ проводится не реже одного раза в три месяца.

Вновь избранный представительный орган субъекта России собирается на первое заседание в установленный конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации срок, который не может превышать тридцать дней со дня избрания регионального парламента в правомочном составе.

Число депутатов регионального законодательного органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской

Федерации. В основном парламенты субъектов РФ состоят не более чем из 50 депутатов. Хотя встречаются парламенты и с большим составом (например, Государственный Совет Татарстана включает 250 депутатов). Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается парламентом региона самостоятельно.

Срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта РФ одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и *не может превышать пять лет*. В среднем такие сроки установлены в регионах от 2 до 5 лет.

По структуре региональные парламенты субъектов РФ в большинстве своем однопалатные, Некоторые субъекты РФ имеют двухпалатные парламенты (Государственный совет Адыгеи, Великий Хурал Тывы, Законодательное Собрание Свердловской области). Вместе с тем некоторые республики в составе РФ вернулись от двухпалатной к однопалатной структуре законодательного органа (Карелия, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Чечня).[1]

Ключевой элемент правового статуса регионального парламента заключается в его компетенции. Основные полномочия парламента субъекта Российской Федерации определены в ст.5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) *принимает конституцию субъекта* Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, *принимает устав* субъекта Российской Федерации и поправки к нему;

б) осуществляет *законодательное регулирование* по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

---

[1] См.: Авакьян, С.А. Конституционное право России : учебный курс. – С. 690-698.

Важнейшим полномочием и главным предназначением представительного органа является законотворчество. Парламент субъекта РФ самостоятелен в реализации свои полномочий, никто не может вмешиваться в его правотворческую деятельность. Однако законодательная компетенция представительного органа не абсолютна, так как возможно принятие законов и на референдуме, а по ряду вопросов имеются процедурные ограничения (например, при рассмотрении финансовых законопроектов необходимо наличие инициативы или заключения главы региона).

Компетенция регионального парламента реализуется в его правовых актах – законах и постановлениях.

Законом субъекта Российской Федерации:

а) *утверждается бюджет субъекта Российской Федерации и отчет* о его исполнении, представленные руководителем высшего исполнительного органа субъекта РФ;

б) устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, в пределах полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ определяется порядок деятельности органов местного самоуправления;

г) *утверждаются программы социально-экономического* развития субъекта РФ, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

д) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;

е) устанавливается порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ, утверждаются отчеты о расходовании средств этих фондов;

ж) *устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ*, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

з) *утверждаются заключение и расторжение* договоров субъекта РФ;

и) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ, порядок проведения выборов в законодательный орган субъекта РФ;

л) *устанавливается административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения*;

м) устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

н) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта Федерации.

Постановлением парламента субъекта Федерации:

– принимается его регламент и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;

– оформляется решение о наделении гражданина РФ по представлению Президента РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ;

– назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта Российской Федерации, а также оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ;

– назначается дата выборов в законодательный орган субъекта РФ и назначается референдум субъекта РФ в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ;

– оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта, а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;

– утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ;

– назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ;

– оформляются иные решения.

Контрольные полномочия парламента регулируются учредительными актами субъектов РФ, которые к числу таковых относят:

– заслушивание ежегодных докладов главы региона о его деятельности и деятельности высшего исполнительного органа;

– общий контроль деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ;

– финансовый контроль (контроль исполнения бюджета субъекта РФ, использованием бюджетных кредитных ресурсов);

– контроль выполнения программ и планов программ социально-экономического развития, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения региональной собственностью.[1]

Основными организационно-правовыми формами деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации являются *сессии и заседания*. Эти сессии и заседания проводятся по мере необходимости, но часто в законодательстве субъектов РФ устанавливается периодичность их созыва. Заседания парламента субъекта РФ являются открытыми. В отдельных случаях, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) и иными законами субъекта, а также регламентом либо другим правовым актом парламента, проводятся закрытые заседания. Например, согласно ст.33 ч.2 Регламента Областной думы Свердловской области «Областная дума может собраться на закрытое заседание, когда этого потребует председатель Думы, или не менее одной трети депутатов, или когда речь идет о рассмотрении персонального дела».

Конституции и уставы субъектов закрепляют срок, до истечения которого вновь избранный законодательный орган должен собраться на первую сессию (от 2 недель до 2 месяцев). Как уже отмечалось, федеральным законом установлен максимальный 30-дневный срок проведения первого заседания, если в его

[1] Подр. см.: Конституционное право субъектов Российской Федерации./ Отв. ред. В.А.Кряжков – С.432-435.

состав избрано не менее 2/3 от установленного числа депутатов. Так, в силу ст.80 Конституции Удмуртской Республики Государственный Совет Республики «собирается на свою первую в созыве сессию не позднее, чем на тридцатый день после избрания не менее двух третей от установленного числа депутатов».

Статья 7 ФЗ определяет порядок принятия парламентом субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов. Так, конституция (устав) субъекта РФ, поправки к ней (к нему) принимаются большинством *не менее 2/3 голосов* от установленного числа депутатов. Законы субъекта РФ принимаются *простым большинством голосов от установленного* числа депутатов. Постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ принимаются *простым большинством голосов от числа избранных депутатов*.

Проект закона субъекта Российской Федерации рассматривается региональным парламентом *не менее чем в двух чтениях*. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением регионального парламента.

Законы субъекта РФ, принятые парламентом субъекта РФ, направляются главе региона, который обязан обнародовать закон, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ и *не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента* поступления указанного закона.

В случае отклонения губернатором регионального закона указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. И такой закон не может быть повторно отклонен главой региона.

Закон определяет случаи, когда полномочия парламента субъекта РФ *могут быть прекращены досрочно:*

а) *принятия указанным органом решения о самороспуске*, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта РФ;

б) *роспуска* указанного органа руководителем субъекта РФ по основаниям, предусмотренным ст.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в случае принятия и не устранения не соответствующих актам большей юридической силы решений и в случае не проведения заседаний избранным в правомочном составе региональным парламентом в течение трех месяцев подряд);

в) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о *неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа* государственной власти субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

г) роспуска указанного органа Президентом РФ в порядке и по основаниям, предусмотренным п.4 и п.п.4.1 ст.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в случае принятия парламентом региона неконституционных актов и несогласования представленной Президентом РФ кандидатуры главы субъекта РФ).

Таким образом, принятие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» заметно изменило статус парламентов регионов, с некоторой излишней детализацией урегулировало порядок их деятельности и компетенцию, что, скорее, должно являться предметом учредительных актов регионов.

3. Высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной

власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Во главе региона находится руководитель (президент, губернатор, мэр и т.д.), который в законе называется «высшее должностное лицо субъекта РФ».

В республиках в составе РФ это, как правило, Президент (исключение составляют Хакасия, Карелия, Дагестан), в краях, областях – главы администраций, губернаторы, в городах федерального значения – мэр или губернатор.[1]

Руководитель региона до 2005 г. избирался гражданами России, проживающими на территории соответствующего субъекта и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.[2] Глава региона избирался на срок *не более пяти лет и не мог избираться на указанную должность более двух сроков подряд (хотя для некоторых субъектов РФ Государственная Дума сделала исключение).*[3] Потому в литературе

---

[1] См.: Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. – М., 1998. – С.65-67.

[2] Причем установление цензов языковых, оседлости неправомерно, на что неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ. См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области : постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. №19-П; По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» : постановление Конституционного суда РФ от 27 апреля 1998 г. №12-П.

[3] Для субъектов Российской Федерации, законодательство которых на этот момент не содержало ограничения числа сроков избрания одного и того же лица на должность главы субъекта РФ, первым сроком из числа двух возможных для любого лица, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 г.; субъекты Российской Федерации, которые в порядке опережающего правового регулирования предусмотрели в своих конституциях и ус-

справедливо предлагалось устранить чрезмерные различия в порядке избрания губернаторов и ограничить право на переизбрание не более чем на два срока подряд. Что касается срока полномочий главы региона, то большинство субъектов РФ устанавливали его в четыре года, хотя некоторые (Красноярский, Краснодарский края) воспользовались максимальной возможностью, установив пятилетний срок полномочий губернаторов.

В соответствии со ст.18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 11.12.2004 г.) процедура наделения гражданина РФ полномочиями главы региона установлена следующим образом.

Закон сохранил прежние требования к кандидату на должность главы региона, им может быть гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Он не может депутатом, занимать иные государственные и муниципальные должности. Гражданин РФ не может быть наделен полномочиями губернатора на срок свыше 5 лет.

В соответствии со ст.18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 11.12.2004 г.) установлена процедура наделения гражданина РФ полномочиями главы региона.

тавах не противоречащее названному общему принципу ограничение, вправе *самостоятельно решить как следует исчислять указанные сроки – продолжается ли исчисление,* ранее установленное субъектом РФ, либо оно начинается после вступления в силу ФЗ от 06.10.1999 г. См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» : постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. №12-П.

Гражданин РФ наделяется полномочиями руководителя субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным органом субъекта Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ. В случае если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный парламент, данное решение принимается на совместном заседании палат большинством голосов от установленного числа депутатов каждой из палат.

Порядок представления Президенту РФ кандидатур глав субъектов РФ урегулирован Указом Президента РФ[1], согласно которому не менее чем две кандидатуры представляются полпредами Президента РФ в соответствующем федеральном округе Руководителю Администрации Президента РФ, который рассматривает и представляет данные кандидатуры главе государства. Альтернативные кандидатуры могут представляться политической партией, победившей на региональных парламентских выборах при условии поддержки большинством депутатов парламента субъекта РФ. Важно и то, что Президентом РФ предложено наделить исключительным правом представления кандидатур глав субъектов РФ политические партии, победившие на региональных выборах.[2]

Однако правильным было бы наделить этим правом парламенты субъектов РФ, что, во-первых, позволило бы учесть региональные интересы и выразить, пусть и опосредованно, предпочтения избирателей через своих депутатов. Во-вторых, такой шаг максимально бы сократил вероятность конфликтных ситуаций в определении кандидатур главы региона между Президентом РФ и региональными законодателями, существенно ускорил бы процедуры принятия кадровых решений. В-третьих, изначальное определение кандидатуры главы региона парламентом субъекта РФ позитивно отразиться и на последующих взаимоотношениях губернатора с законодателями, от эффективности и

[1] О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ : Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г.

[2] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. // Российская газета. – 2008. – 6 ноября.

согласованности совместной работы которых зависит благополучие населения и развитие соответствующего субъекта РФ. Наконец такой подход исключит возможности принятия излишних радикальных решений, связанных с роспуском парламента субъекта РФ, который вряд ли откажет в согласовании предложенной им же кандидатуры первого лица региона.

В законе предусмотрено проведение консультаций перед представлением кандидатуры главы региона, которую парламент субъекта рассматривает в течение 14 дней (ст.18). В случае отклонения представленной кандидатуры Президент РФ в течение 7 дней вносит повторно кандидатуру главы субъекта РФ, и при двукратном отклонении закон наделяет правом Президента РФ назначить временно исполняющего руководителя региона и предусматривает проведение консультаций с парламентом субъекта РФ по кандидатуре, которые могут завершиться компромиссом или роспуском регионального парламента Президентом РФ (ст. 9).

Основные полномочия руководителя субъекта РФ сводятся к следующим:

а) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

б) обнародует законы субъекта РФ;

в) формирует высший исполнительный орган субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

г) вправе требовать внеочередного заседания парламента субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный орган субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого конституцией (уставом) субъекта РФ;

д) вправе участвовать в работе законодательного органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного голоса;

е) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами субъекта РФ и

в соответствии с законодательством Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

ж) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Подробно полномочия главы региона закрепляются в учредительном акте субъекта Российской Федерации.

Изменены в законодательстве и основания досрочного прекращения полномочий главы региона, наблюдается смещение центра прерогатив в этом к Президенту России. Статья 19 закона устанавливает случаи досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ, среди них:

а) его смерти;

б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия парламентом субъекта РФ (самостоятельно парламент теперь этого права лишен);

в) его отставки по собственному желанию;

г) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом;

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 России на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства РФ, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить *недоверие высшему должностному субъекта РФ в случае:*

– издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а руководитель региона не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

– установленного судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

– ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей.

Решение о недоверии парламента главе субъекта принимается 2/3 голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

И если в прежней редакции закона принятие данного решения влекло отставку губернатора, то в действующем законе предусмотрено направление решения о недоверии главе субъекта РФ на рассмотрение Президента РФ для окончательного решения вопроса.[1] Такая мера явилась своеобразной компенсацией главе региона, право которого на самостоятельный роспуск регионального парламента в усложненной законодательной процедуре сохранено.

Президент РФ вправе приостановить действие акта главы субъекта РФ, а также действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

---

[1] Первая процедура выражения недоверия губернатору за ненадлежащее выполнение своих обязанностей региональным парламентом состоялась 31 марта 2005 г. в отношении главы Алтайского края. См.: Усов, М. Два Алтая – один губернатор / М.Усов // Российская газета. – 2005. – 1 апреля. – С. 2.

Глава субъекта РФ вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта РФ акта Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам РФ.

Должностные лица органов исполнительной власти субъекта РФ несут ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта РФ.

Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ в случае:

а) издания главой региона нормативного правового акта, противоречащего федеральной Конституции и законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава *региона в течение двух месяцев со* дня вступления в силу решения суда либо в течение иного, предусмотренного решением суда, срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонения главы субъекта РФ в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в него изменений, при условии если в течение этого срока глава региона не обратился в соответствующий суд для разрешения спора.

Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение руководителю региона, не может превышать *шесть месяцев* со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта исполнительного органа власти региона, если глава субъекта РФ не обратился в соответствующий суд для разрешения спора.

Если *в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения главе региона* последний не принял в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших

основанием для вынесения ему предупреждения, *Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности.*[1]

Президент Российской Федерации вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, а также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы субъекта РФ на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями руководителя субъекта РФ в случае:

а) досрочного прекращения полномочий главы региона;

б) временного отстранения его от должности;

в) отсутствия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или его самороспуска;

г) непринятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представленной Президентом РФ кандидатуре главы субъекта РФ в установленный законом срок решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями руководителя субъекта РФ;

д) двукратного отклонения законодательным органом субъекта РФ представленной кандидатуры (представленных кандидатур) на должность главы субъекта РФ.

Временно исполняющий обязанности главы региона не имеет права распускать законодательный орган субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта РФ.

В случае досрочного прекращения полномочий губернатора предложение о его кандидатуре вносится Президентом Рос-

---

[1] Причем не вполне ясны правовые основания утраты доверия Президента, насколько губернатор ненадлежащим образом исполняет свои полномочия, Президент РФ определяет единолично. Практика реализации данной нормы началась с отрешения от должности главы Корякского автономного округа В.Логинова Указом Президента РФ 9 марта 2004 г. за ненадлежащее выполнение обязанностей и плохое обеспечение населения энергоносителями. См.: Кузьмин, В. Первый отставной / В.Кузьмин // Российская газета. – 2004. – 10 марта.

сии не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения его полномочий.

Глава субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения, которые обязательны к исполнению в субъекте РФ. Акты главы субъекта РФ, акты высшего исполнительного органа субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Таким образом, в числе органов, уполномоченных применять конституционное (уставные) санкции, можно выделить Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, судебные органы, главу субъекта РФ и региональный парламент. При этом можно согласиться, что конституционная ответственность органов государственной власти субъектов РФ должна, прежде всего, выполнять не карательную, а правовосстановительную и правовоспитательную функции.[1]

Статья 20 закона устанавливает основы деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, который *является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации*. В его задачи входит обеспечение исполнения Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ.

---

[1] Подр.: Сучилин, А.С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов РФ / А.С.Сучилин. – М., 2003; Виноградов, В. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации / В.Виноградов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – №2; Кондрашев, А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации. Вопросы теории и законодательного регулирования в РФ : монография / А.А.Кондрашев. – Красноярск, 1999. Курманов, М.М. Уклонение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от исполнения решений судов о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов субъекта РФ: теория и практика / М.М.Курманов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – №2.

Рассматриваемый орган государственной власти субъекта РФ обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Отдельная глава в законе устанавливает основы взаимодействия законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Сохраняя свою самостоятельность, они взаимодействуют в установленных федеральным и региональным законами формах в интересах населения региона.

Среди форм такого взаимодействия в законе названы: направление правовых актов исполнительных органов в парламент региона; обращение парламента к главе региона с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в указанные акты; встречное обращение главы региона в парламент с предложениями об изменении законодательных актов; направление парламента главе региона планов законопроектной работы и проектов законов субъекта РФ; присутствие главы региона или руководителей исполнительных органов субъекта РФ на заседаниях парламента субъекта РФ с правом совещательного голоса; участие депутатов в работе исполнительных органов; участие законодательного органа государственной власти субъекта РФ в формировании органов исполнительной власти в субъекте РФ; выражение недоверия высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ, руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ.

Резюмируя, подчеркнем, что функционирование органов государственной власти в субъекте РФ является несомненным элементом его конституционно-правового статуса. И установление в федеральном законе радикальных мер, связанных с возможностью отрешения от должности главы региона и роспуска регионального парламента, хоть и в усложненном порядке, требуют внимательного и взвешенного подхода к их применению, поскольку не исключен возможный дисбаланс федеративных отношений.

Рассмотрение системы органов государственной власти субъектов Федерации и принимаемых ими нормативных право-

вых актов показывает, что государственные органы субъектов Федерации обладают вполне достаточными полномочиями для того, чтобы обеспечить защиту и расширение прав и свобод человека и гражданина как на региональном, так и на федеральном уровне.

4. Система государственных органов власти Красноярского края

В соответствии со ст. 46 Устава Красноярского края система органов законодательной и исполнительной власти края устанавливается краем самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами, установленными ФЗ.

В систему органов государственной власти края входят:

законодательный (представительный) орган государственной власти Красноярского края – Законодательное Собрание Красноярского края;

высшее должностное лицо Красноярского края – Губернатор Красноярского края;

высший орган исполнительной власти Красноярского края – Правительство Красноярского края;

иные органы исполнительной власти Красноярского края, система которых устанавливается краевым законом, а структура определяется указом Губернатора края;

мировые судьи Красноярского края.

В систему государственных органов края также входят государственные органы с особым статусом, которые не входят ни в одну из трех ветвей государственной власти и каждый из них выполняет специальные функции. В соответствии с Уставом края государственными органами края являются: Избирательная комиссия Красноярского края; Счетная палата Красноярского края; Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае. В прежнем Уставе края предусматривалась возможность создания Уставного суда, однако краевой законодатель отказался от его образования в крае.

Для обеспечения реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ на территории края, подготовки и проведения выборов и референдумов, осуществления иных полномочий в соответствии с установленной для нее федеральными законами и законами края компетенцией создается Избирательная комиссия края.

Счетная палата края создается Законодательным Собранием края в целях осуществления контроля исполнения краевого бюджета, использованием государственных средств и государственной собственности, иных средств, поступление или использование которых регулируется нормативными правовыми актами края, оценки целесообразности и эффективности расходования и использования краевых бюджетных средств и государственной собственности края.

Должность Уполномоченного по правам человека в крае учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления.

Законодательное Собрание края является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти края.

Законодательное Собрание края состоит из представляющих население края 52 депутатов, из которых 22 депутата избираются по одномандатным избирательным округам, 4 – по двум двухмандатным избирательным округам, от территорий Таймырского и Эвенкийского районов, 26 – по единому образуемому на всей территории края краевому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе.

Срок полномочий депутатов Законодательного Собрания края одного созыва составляет пять лет. Депутат обретает депутатские полномочия в день своего избрания.

Заседания Законодательного Собрания края проводятся в течение его сессий. В течение календарного года проводятся две очередные сессии: с 20 января по 20 июля и с 20 сентября по 30 декабря. Могут созываться внеочередные (чрезвычайные) сессии.

Структура Законодательного Собрания включает в себя Совет Законодательного Собрания, в него входят председатель краевого парламента, его первый заместитель и заместители, руководители комитетов. Совет Собрания создается для подготовки проектов повестки дня заседаний Законодательного, формирования планов и программ законопроектных работ. В Законодательном Собрании края образуются комитеты, которые работают на профессиональной основе по определенным сферам деятельности (образование, здравоохранение и т.п.), число комитетов не может быть более десяти. Также в соответствии с законом на партийной основе в краевом парламенте формируются депутатские объединения (фракции, депутатские группы).

Губернатор края является высшим должностным лицом края и возглавляет исполнительную власть края.

Полномочиями Губернатора края гражданина Российской Федерации наделяет Законодательное Собрание края по представлению Президента Российской Федерации на пять лет.

Губернатор края вступает в должность в торжественной обстановке в присутствии депутатов Законодательного Собрания края, представителей органов местного самоуправления и общественности.

Правительство края как высший постоянно действующий орган исполнительной власти края обладает общей компетенцией и возглавляет органы исполнительной власти края специальной компетенции, образующие вместе с ним единую систему органов исполнительной власти края.

В состав Правительства края входят по должности члены Правительства: первый заместитель Губернатора края – председатель Правительства края, заместители председателя Правительства края, первый заместитель Губернатора края – руководитель Администрации Губернатора края, заместители Губернатора края, министры края.

Члены Правительства края назначаются на должности 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, и достигших возраста 25 лет.

Законодательное Собрание края рассматривает вопрос о согласовании кандидатур первых заместителей Губернатора края в порядке, предусмотренном Уставам края, законом края и Регламентом Законодательного Собрания края.

Первый заместитель Губернатора края-председатель Правительства края возглавляет Правительство края и организует его работу, несет персональную ответственность за деятельность Правительства края, которое в целом ответственно и подотчетно перед Губернатором края, а по вопросам исполнения законов также перед Законодательным Собранием.

Контрольные вопросы

1. Какие нормативные акты регулируют порядок образования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ?
2. Какие требования заложены ФЗ для выборов депутатов региональных парламентов?
3. Каковы основные полномочия парламента субъекта РФ?
4. В чем выразилось усиление ответственности глав субъектов РФ и парламентов?
5. В каких случаях прекращаются полномочия парламента субъекта РФ?
6. Какие судебные органы относятся к судам субъекта РФ в Красноярском крае?
7. Какова структура и порядок формирования Законодательного Собрания края?
8. Каковы основные полномочия Законодательного Собрания?
9. Каковы основания и процедура назначения и прекращения полномочий главы субъекта РФ?
10. Какова система исполнительных органов власти края?

Дополнительная литература к теме

1. Андреев, А.В. Представительная власть в субъектах РФ: общее и особенное / А.В.Андреев, А.Т.Карасев // Правоведение. – 2003. – №1.

2. Бельский, К.С. О реформе губернаторской должности / К.С.Бельский // Государство и право. – 2001. – №1.

3. Безруков, А.В. Конституционно-правовые основы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Красноярского края) : учебное пособие / А.В.Безруков, С.А.Пунтус. – Красноярск, 2006.

4. Воронин, В.В. Обеспечение интересов населения при осуществлении функций органов исполнительной власти субъектов РФ / В.В.Воронин, М.С.Матейкович // Правоведение. – 2008. – № 2.

5. Конституционное право субъектов РФ / отв. ред. В.А.Кряжков. – М., 2002.

6. Кряжков, В.А. Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности / В.А.Кряжков // Государство и право. – 2000. – №9.

7. Кряжков, В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / В.А.Кряжков. – М., 1999.

8. Митюков, М.А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции / М.А.Митюков // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №7.

9. Несмеянова, С.Э. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах РФ : монография / С.Э.Несмеянова. – Челябинск, 2003.

10. Нудненко, Л.А. Новеллы Федерального закона от 6 октября 1999 г. / Л.А.Нудненко // Право и политика. – 2004. – №3.

11. Павликов, С.Г. О совершенствовании правового регулирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ / С.Г.Павликов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №3.

12. Чертков, А.Н. Совершенствование федерального законодательства об органах государственной власти субъектов РФ / А.Н.Чертков // Право и политика. – 2004. – №3.

13. Черепанов, В. Дело об отмене выборов руководителя субъекта РФ / В.Черепанов // Федерализм. – 2006. – №2.

ЛЕКЦИЯ 17
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

1. Понятие и сущность местного самоуправления в Российской Федерации.

2. Организационные и территориальные основы местного самоуправления.

3. Предметы ведения местного самоуправления.

4. Гарантии и ответственность местного самоуправления.

1. Понятие и сущность местного самоуправления в Российской Федерации

Институт местного самоуправления зародился еще в догосударственный период общественного развития, когда местная власть представляла естественную форму самоорганизации населения. В России местное самоуправление начало приобретать черты самостоятельного института со времен крещения Руси.

Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как форма осуществления наро-

дом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией и законами, 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.

Статья 130 Конституции РФ закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В понятии местного самоуправления можно выделить несколько основных элементов (признаков).

1. *Содержанием местного самоуправления является деятельность населения по решению вопросов местного значения.* Под населением в федеральном законе понимается население муниципального образования. В рамках осуществления местного самоуправления население муниципального образования занимается решением вопросов местного значения, то есть вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенных к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией и законодательством.

2. Местное самоуправление – *это самостоятельная деятельность населения.* Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Самостоятельность местного самоуправления определяется, прежде всего, его отделением от системы государственной власти. Кроме населения муниципального образования нет субъекта, которому бы подчинялись органы местного самоуправления. Конституция РФ специально подчеркивает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131), органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные

налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132).

3. Местное самоуправление осуществляется *населением под свою ответственность.*

4. Местное самоуправление осуществляется в двух *формах:* непосредственно (путем муниципальных выборов, местного референдума, участие в собраниях, сходах граждан, народной правотворческой инициативы, обращений граждан, создания территориального общественного самоуправления) и через органы местного самоуправления (выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения).

5. *Местное самоуправление осуществляется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.* В данном признаке выражается принцип децентрализации, отсутствие единых, типовых подходов к управлению «местными делами», так как каждое муниципальное образование имеет свои исторические и местные традиции, определяемые различными географическими, климатическими, демографическими, экономическими и другими факторами.

Местное самоуправление относится к основам конституционного строя, что означает невозможность его упразднения путем принятия поправок к Конституции РФ. Положения гл. 1 Конституции РФ могут быть пересмотрены только Конституционным Собранием.

Важным элементом в организации местного самоуправления в России является закрепление в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления.

2. Организационные и территориальные основы местного самоуправления

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Федерации в пределах муниципальных образований. Территориальные границы его реализации на местах Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяют очень широко. Это городские, сельские поселения, города, поселки, районы, уезды, сельские округа и другие муниципальные образования.

Таким образом, местное самоуправление в России осуществляется в рамках административно-территориального устройства субъектов РФ, а муниципальные образования охватывают, полностью или частично, территорию названных единиц.

Местное самоуправление осуществляется населением в пределах муниципального образования.

Муниципальное образование – это городское, сельское поселение (несколько поселений, объединенных общей территорией, либо часть поселения, иная населенная территория), в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В новом законе муниципальное образование закрепляется как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, а также внутригородская территория города федерального значения (ст.2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Территории муниципальных образований устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Формы местной демократии

Совокупность организационных форм, в которых осуществляется деятельность населения и образуемых им органов, составляет *систему местного самоуправления.*

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает *формы непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления:*

1) *местный референдум* – голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения;

2) муниципальные выборы есть процесс формирования местных органов путем избрания. Проводятся выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Федеральные органы государственной власти субъектов РФ гарантируют проведение муниципальных выборов. Муниципальные выборы проводятся в соответствии с принципами избирательного права, закрепленными федеральным законодательством. Порядок проведение муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации;

3) голосование по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

4) сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек проводится сход граждан для решения вопросов местного значения. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек;

5) собрания (конференции) граждан проводятся 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;

6) опросы – мероприятия рекомендательного характера, проводимые в целях выявления и учета мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления;

7) публичные слушания – мероприятия, проводимые для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования местным представительным органом, главой муниципального образования;

8) народная правотворческая инициатива – право населения вносить в органы местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения. При этом внесенные проекты подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – официальному опубликованию. Порядок реализации народной правотворческой инициативы определяется уставом муниципального образования;

9) обращение граждан в органы местного самоуправления. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления; которые обязаны дать ответ по существу обращений в течение одного месяца;

10) территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного самоуправления. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

Органы и должностные лица местного самоуправления

Согласно Конституции Российской Федерации, структуру *органов местного самоуправления* население муниципального образования определяет самостоятельно.

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 местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

3. Предметы ведения местного самоуправления

Предметы ведения местного самоуправления – круг вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления; решения по данным вопросам правомочно принимать население муниципального образования непосредственно, а также через органы местного самоуправления.

Предметы ведения местного самоуправления делятся на две большие группы:

– вопросы местного значения, которые в новом законе объединены в четыре группы, в зависимости от вида муниципального образования (поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения);

– отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией, законодательством РФ и субъектов РФ. К вопросам местного значения относятся:

1) *нормотворчество:* принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

2) *финансово-экономическая сфера:* владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного

бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

3) *использование и охрана земли и других природных ресурсов:* контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования вводных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования; благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

4) *строительство, транспорт и связь:* регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений; обеспечение населения услугами связи;

5) *жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое и торговое обслуживание населения***:** содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; создание условий для жилищного и социально-культурного строительства; организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации; организация снабжения утилизации и переработки бытовых отходов; создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

6) *социально-культурная сфера:* организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организация и содержание муниципальных архивов; создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании; сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собст-

венности; организация и содержание муниципальной информационной службы; создание условий для деятельности СМИ муниципального образования; создание условий для организации зрелищных мероприятий, развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании; обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

7) *охрана общественного порядка:* организация и содержание муниципальных органов общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью; обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании и органов государственной власти.

Вторым составными элементом предметов ведения местного самоуправления являются *отдельные государственные полномочия*, которые могут передаваться федеральными и региональными органами государственной власти органам местного самоуправления. Наделение государственными полномочиями *возможно только законом* (федеральным или субъекта РФ). Вместе с передачей полномочий в обязательном порядке осуществляется передача необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Закон устанавливает, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

4. Гарантии и ответственность местного самоуправления

Конституция РФ в ст. 133, а также Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливают систему гарантий местного самоуправления:

1) судебная защита прав местного самоуправления. Граждане, проживающие на территории муниципального образова-

ния, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными акты органов государственной власти, органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, а также общественных объединений;

2) гарантия компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти РФ или органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими указанные решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения;

3) запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Данный запрет означает, что законодательное регулирование местного самоуправления субъектами РФ не может сужать объем прав местного самоуправления, прав граждан на осуществление местного самоуправления, определенный федеральным законодательством;

4) обязательность решений местного самоуправления. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно- правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда;

5) обязательное рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обра-

щения направлены. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ.

Федеральное законодательство устанавливает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением реализуется в принятии населением решения о расформировании органа местного самоуправления, отзыве должностного лица местного самоуправления.

Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федерального и регионального законодательства.

В случае если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным законам, правовым актам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган в течение трех месяцев либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, а также в случае не проведения заседаний избранным в правомочном составе местным представительным органом в течение 3-х месяцев, глава субъекта России вносит в парламент субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске местного представительного органа. Кроме того, глава муниципального образования может быть отрешен от должности главой субъекта РФ в случае принятия неконституционного правового акта или совершения антиконституционных действий, что повлекло нарушение прав человека и своевременно не было устранено по судебному решению.

Таким образом, местное самоуправление есть не только самостоятельная, но и гарантированная государством ответст-

венная деятельность местных сообществ и их органов по решению вопросов местного значения.

Контрольные вопросы

1. Раскройте сущность местного самоуправления.
2. Поясните, чем местное самоуправление отличается от местного государственного управления.
3. Перечислите основные нормативные акты, регулирующие вопросы местного самоуправления.
4. Назовите территориальные основы местного самоуправления.
5. В чем заключаются организационные основы местного самоуправления?
6. Определите систему органов местного самоуправления.
7. Перечислите формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления.
8. Назовите специальные (юридические) гарантии местного самоуправления.
9. Какими полномочиями обладает глава местного самоуправления?
10. Какие органы местного самоуправления действуют в городе Красноярске?

Дополнительная литература к теме

1. Барабашев, Г.В. Местное управление / Г.В.Барабашев. – М., 1996.
2. Бабичев, И.В. О некоторых актуальных вопросах муниципального права и местного самоуправления / И.В.Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №5.
3. Васильев, В.И. Местное самоуправление: закон четвертый / В.И.Васильев // Журнал российского права. – 2004. – №1.
4. Выдрин, И.В. Муниципальное право России / И.В.Выдрин.– М., 2004.
5. Гриценко, Е. Проблемы нормативного регулирования местного самоуправления на региональном и муниципальном уров-

нях / Е.Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 1.

6. Князев, С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики / С.Д.Князев // Журнал российского права. – 2005. – №6.

7. Курманов, М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования / М.М.Курманов // Журнал российского права. – 2004. – №11.

8. Мирошниченко, Е.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика / Е.В.Мирошниченко // Государство и право. – 1993. – №6.

9. Соловьев, С.Г. Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики / С.Г.Соловьев // Журнал российского права. – 2004. – № 8.

10. Сергеев, А.А. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления / А.А.Сергеев // Государство и право. – 2004. – №3.

11. Хабриева, Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление / Т.Я.Хабриева // Журнал российского права. – 2005. – №4.

12. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении / Т.Я.Хабриева // Журнал российского права. – 2008. – №3.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

План издания № 46

Андрей Викторович Безруков,
кандидат юридических наук, доцент

Конституционное право России

Курс лекций

Издание 2, переработанное и дополненное

Печатается в авторской редакции
Технический редактор М.Н.Киценко

СЭЗ №24.49.07.953 П 000315.07.03 от 21.07.2003

Подписано в печать _____
Формат Р 60х84. Бумага типографская. Гарнитура Таймс.
Печать офсетная. Уч. изд. листов 13,9 (21 усл.печ.л.).
Тираж 250 экз. Заказ _____.

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел.
Сибирский юридический институт МВД России.
660131, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, 20.

Отпечатано на участке оперативной полиграфии
Сибирского юридического института МВД России.
660050, г. Красноярск, ул. Кутузова, 6.