Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казённое образовательное учреждение высшего образования «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. В. Лукьянова»

О. В. Беляева

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ (В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ)

Учебное пособие

2-е издание, переработанное и дополненное

Орёл
ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова
2018

УДК 342
ББК 67.99(2)0
Б44

Рецензенты:
К. В. Денисенко, профессор кафедры общеправовых дисциплин Брянского филиала ВИПК МВД России, канд. юрид. наук

Л. Н. Госсельбах, начальник правового отдела УМВД России по Орловской области

Беляева О. В.

Б44 **Конституционное право России (в вопросах и ответах) : учебное пособие** / О. В. Беляева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Орел : Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2018. – 323 с.

Учебное пособие содержит краткие ответы на вопросы курса конституционного права России. Пособие содержит теоретические основы конституционного права России, анализируются его основные институты. Рассматриваются тенденции развития конституционного процесса в Российской Федерации.

Доступность излагаемого материала позволяет в предельно сжатые сроки систематизировать и конкретизировать знания, полученные в процессе изучения учебной дисциплины, а также определить структуру и краткое содержание ответов на наиболее часто встречающиеся экзаменационные вопросы.

Пособие разработано в соответствии с рабочей программой дисциплины «Конституционное право России» для обучающихся в юридических вузах всех форм обучения.

Работа подготовлена в авторской редакции.

УДК 342
ББК 67.99(2)0

© ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2018

Введение

Конституционное право в правоведении рассматривается в трех аспектах: как отрасль права конкретных государств, как наука и как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования.

Самостоятельность конституционного права в системе права любой страны обуславливается, прежде всего, его особым предметом регулирования. Конституционное право регулирует общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Эти отношения между человеком, обществом и государством, основополагающие отношения, определяющие устройства и его функционирования.

Дополнительным основанием отграничения конституционного права от других отраслей права служит метод правового регулирования, т. е. совокупность приемов и способов правового воздействия на общественные отношения.

Конституционное право – это система правовых норм конкретной страны, регулирующих положений человека в обществе и государстве, основы общественного строя, основы организации и деятельности системы государственных органов, а также органов самоуправления.

Конституционное право является сложной системой, включающей множество взаимодействующих частей и элементов, которые характеризуют его внутреннее строение и обособляют его. Основные части и элементы системы конституционного права – это его общие принципы, его институты и нормы.

Конституционные процессы, происходящие в Российской Федерации предполагают, научное осмысление и обуславливают необходимость совершенствования знаний в области конституционного права России, как науки, отрасли права, так и учебной дисциплины.

Изложенные обстоятельства предопределяют необходимость разработки новых учебников, курсов лекций, пособий, адаптированных к современным реалиям в данной области права.

Предлагаемое пособие соответствует содержанию действующей программы по конституционному праву России. Правовой массив пособия учитывает содержание российского законодательства по состоянию на 1 октября 2017 г. Пособие охватывает подавляющие большинство юридических терминов и определений конституционного права России. Однако рассмотрены они не детально и обстоятельно, а лишь конспективно, что требует от читателя дополнительной работы над учебной, научной общетеоретической литературой и соответствующими нормативными материалами.

Логико-тематическое расположение категорий и понятий конституционного права России позволяет рационально организовать работу обучаемых на лекциях, семинарах и практических занятиях, при изучении конкретной темы курса.

1. Понятие, предмет, система конституционного права

1. Понятие конституционного права как отрасли права, его предмет и методы

Конституционное право – категория многоплановая. В правоведении она рассматривается в трех аспектах: как отрасль права, как наука и как учебная дисциплина. Рассмотрим конституционное право как отрасль права.

Конституционное право России является ведущей отраслью и наукой российского права. В современном воплощении оно сформировалось не сразу и представляет собой результат возникновения и постепенной эволюции отрасли и науки государственного права России. Что понимается под данной отраслью и в чем отличительные черты одноименной науки?

Как и в любом другом государстве, формирование и развитие в России конституционного права обусловлено, во-первых, мировыми и межгосударственными процессами и, во-вторых, особенностями страны, ее историей, культурой и традициями государственности.

Право любой страны представляет собой сложную структурированную систему, в рамках которой каждая отдельная отрасль права занимает свое особое место и играет соответствующую роль. Это вполне относится и к конституционному праву. Своеобразие конституционного права состоит, прежде всего, в том, что оно занимает центральное место в правовой системе государства и играет основополагающую и ведущую роль по отношению ко всем иным отраслям права. С конституционного права начинается формирование всей системы национального права, всех отраслей, и в этом его системообразующая роль. Ни одна отрасль национального права не может развиваться, если она не находит опоры в конституционных принципах или нормах конституционного законодательства, а тем более противоречит им.

Система российского права включает в себя ряд отраслей: гражданское, семейное, трудовое, земельное, административное, финансовое, уголовное, уголовно-исполнительное, гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право. В настоящее время сформированы новые отрасли: коммерческое, муниципальное, экологическое право. Ведущее место в этой системе занимает конституционное право. Это обусловлено соответствующим значением и характером тех общественных отношений, на регулирование которых направлено конституционное право как система особых норм права – конституционно-правовых. Прежде всего – это отношения, лежащие в самом фундаменте общественного строя, взаимоотношений личности, общества и государства, осуществления государственной власти. Конституционное право закрепляет сущность, формы и структуру государства, правовой статус человека и гражданина, систему государственных органов и общий механизм их функционирования. Конституци-

онно-правовые нормы являются исходными для всех других отраслей права, развивающих и конкретизирующих их на ином, своем уровне. Именно, потому, что конституция и иные конституционно-правовые акты направлены на закрепление и регулирование не всех и не любых общественных отношений, а только тех, которые определяют главные, коренные, качественные устои государства и общества, конституционное право выступает как центральная, основополагающая и ведущая отрасль права каждой страны.

Центральное место конституционного права в правовых системах государств не следует понимать в том смысле, что оно включает, объединяет все отрасли права. Оно устанавливает лишь их важнейшие принципы, с которыми и согласуются многочисленные нормы, составляющие ту или иную отрасль права.

Отрасли права отличаются друг от друга предметом и методом правового регулирования – это и есть те специфические отношения, которые регулируются данной отраслью права.

Под методом правового регулирования понимают способы, приемы, с помощью которых осуществляется правовое воздействие на те или иные общественные отношения. Если предмет правового регулирования отвечает на вопрос, какие общественные отношения регулируются данной отраслью права, то метод говорит о том, как происходит это регулирование, с помощью каких приемов и способов.

В *предмете конституционного права* можно выделить две основные сферы общественных отношений:

1) это, прежде всего охрана прав и свобод человека, т.е. отношения между человеком и государством;

2) отношения по поводу устройства государства и организации государственной власти, т. е. властеотношения.

Под методом правового регулирования понимается совокупность приемов, способов, форм правового воздействия на регламентирующие общественные отношения и их участников. Конституционному праву, как и другим отраслям права присущи свои методы воздействия на общественные отношения, зависящие от характера содержащегося предписания:

– метод установление прав (например, ст. 73 Конституции РФ);

– возложение обязанностей и ответственности (ст. 108 Конституции РФ);

– дозволение (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ);

– запрет (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ) и другие методы.

Конституционное право, применяя названные методы регулирования, обеспечивает нормальное функционирование институтов государственной власти, гарантирует народовластии. Посредством различных методов регулирования гарантируются и основные права и свободы человека и гражданина.

Конституционное право – это совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободу человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти. Нахождение баланса власти и свободы составляет главный деликатный смысл конституционного права.

Конституционное право России – это ведущая отрасль российского права, представляющая систему правовых норм, регулирующих устройство государства, организацию государственной власти и местного самоуправления, отношения между человеком и государством.

2. Понятие конституционного права как науки и учебной дисциплины, его предмет и метод

Конституционное право – это не только отрасль права, но и наука. Слово «наука» означает знание, под которым понимаются достоверные сведения о материальных и духовных явлениях, их верное отражение в сознании людей. В наиболее общем виде науки делятся на общественные или гуманитарные (от латинского слова – человечество) и естественные. Среди общественных наук выделяются юридические, которые подразделяются на общетеоретические, государствоведческие, цивилистические и криминалистические науки.

Наука конституционного права входит в группу государствоведческих наук. В то же время это отраслевая наука, так как ей соответствует, и она изучает отрасль в системе российского права. Если конституционное право как отрасль права выражено действующими нормами конституционного права и представлено в виде нормативно–правовых актов, то наука конституционного права представлена в книгах (учебниках, монографиях), в научных статьях, докладах, сообщениях и т. д.

Наука конституционного права изучает нормы одноименной отрасли права, практику и закономерности их реализации, сферу общественных отношений, которые регулируются ими, конституционные идеи и категории, процесс их разработки и формирования. В систему источников науки конституционного права входят труды отечественных и зарубежных ученых; конституции и другие нормативные акты, содержащие нормы конституционного права; практика функционирования конституционно-правовых норм и институтов в различных странах. Наука изучает также конституционно-правовые институты, динамику их становления и развития.

Таким образом, то, что изучает наука, является ее предметом, то, как она исследует свой предмет, составляет ее метод.

Наука конституционного права использует различные методы, то есть способы исследования и изложения материала. Методы науки конституционного права весьма разнообразны. Среди них:

– метод формально-юридического анализа (позволяет уяснить содержание исследуемого нормативного материала);

– сравнительно-правовой метод (позволяет выявить наиболее эффективные модели конституционно-правового регулирования);

– исторический метод (позволяет изучить конституционно–правовые институты в их историческом развитии);

– системный метод (рассматривает структуру всей отрасли права как систему взаимосвязанных составных частей);

– статистический метод (позволяет выявить эффективность действия конституционно-правовых норм и институтов);

– конкретно-социологический метод (позволяет изучить общественное мнение в ходе проведения различных экспериментов).

Наука конституционного права оперирует, по меньшей мере, тремя группами понятий:

1) понятия, разработанные философами, историками, экономистами, например, общество, базис, надстройка, нации, класс и др.

2) юридические понятия, заимствованные наукой конституционного права у других юридических наук – теории государства и права, отраслевых наук: государство, право, норма права, правоотношение, ответственность, санкция и др.

3) собственные понятия конституционного права, разрабатываемые и формируемые данной наукой: конституционный строй, народный, национальный и государственный суверенитет, федерация, автономия, гражданство, референдум, императивный мандат и многое другое. Использование научных понятий и категорий для познания реальной действительности, совершенствование законодательной деятельности, повышение эффективности конституции и иных правовых норм, прогнозирование политических процессов, укрепления конституционного строя – составляет истинный смысл и содержание науки конституционного права.

Таким образом, **конституционное право как юридическая наука** – это совокупность теорий, взглядов, идей по вопросам государственно–правового характера, связанных с предметом данной отрасли права, изучающая конституционно-правовые нормы и институты, общественные отношения, лежащие в основе конституционного устройства Российской Федерации, правового положения человека и гражданина, способа организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, анализирует практику и закономерности их развития.

Конституционное право как учебная дисциплина – это предмет преподавания, учебный курс, основанный на достижениях данной науки, изучаемый во всех юридических вузах и факультетах. Система теоретических положений науки, которые по своему объему считаются минимально необходимыми и достаточными для познания обучаемыми сущностных характеристик отрасли и содержания ее институтов, для выработки умения

применять на практике нормы отрасли права, составляет содержание учебного курса конституционного права России.

Таким образом, изучение конституционного права России позволяет получить знания о базовых, основополагающих отношениях в политической, экономической, духовной и иных сферах жизни общества, понять ту сложную систему социальных связей, подлежащих правовому воздействию, которые определяют структуру всего нашего социального организма.

Изучение курса «Конституционного права России» опирается на знания, полученные при изучении теории государства и права, истории государства и права России и зарубежных стран и других учебных дисциплин. В свою очередь, знания конституционного права способствуют усвоению знаний в области политологии, экономики, административного права, уголовного права, гражданского права и других важнейших отраслей права.

3. Нормы конституционного права, их виды и особенности

Конституционно-правовые нормы – это общеобязательные, абстрактные, формально-определенные в конституционно-правовых актах правила, установленные и охраняемые государством и направленные на регулирование общественных отношений, путем установления прав и обязанностей их участников. Эти нормы содержат в себе **свойства:**

– нормативность – норма представляет собой правило, образец поведения, выступающий в качестве социального регулятора общественных отношений через определение прав и обязанностей участников этих отношений;

– обобщенность (абстрактность) – норма рассчитана на неоднократное применение к возникающим общественным отношениям и устанавливает правило поведения, которому должны следовать субъекты этих отношений;

– общеобязательность – проявляется в необходимости подчинения норме всех субъектов права, на которых распространяется действие этой нормы;

– формальная определенность – означает, что нормы содержаться в определенных актах – документах, имеющих юридическую силу.

Специфические черты конституционных норм, обусловленные их отраслевой принадлежностью, в конечном счете, определяются предметом самой отрасли. Данные нормы регулируют общественные отношения, составляющие предмет государственного права. По сравнению с нормами других отраслей права государственно-правовые нормы отличаются:

1) своим содержанием, той сферой общественных отношений, на регулирование которых они направлены;

2) источниками, в которых они выражены. Основополагающие, наиболее значимые нормы выражены в Конституции РФ;

3) своеобразием видов норм. В конституционном праве значительно больше, чем в других отраслях, норм общерегулятивного характера. К таким нормам относятся нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи, нормы-определения, нормы-цели, нормы-разъяснения, нормы-справки, нормы-программы и др. Они рассчитаны на всех правоприменяющих субъектов, независимо от вида правоотношений, участниками которых эти субъекты являются;

4) учредительным характером содержащихся в них предписаний. Именно строй общественных и правовых отношений, систему власти в государстве.

5) специфическим характером субъектов, на регулирование отношений которых они обращены. Среди таких субъектов можно назвать народ, государство, нации и народности, высшие государственные органы;

6) особенностями структуры. Для конституционных норм не характерна трехчленная структура, традиционно выделяемая в составе правовой нормы (гипотеза, диспозиция и санкция). В них обычно имеется одна диспозиция, реже гипотеза и лишь в отдельных случаях – санкция.

Для правильного применения нормы необходимо ее всесторонне проанализировать, выявить ее характер, присущие ей особенности, связь с другими. В этом плане важное значение имеет вопрос о классификации государственно-правовых норм.

Классификация конституционно-правовых норм:

1. По содержанию:

– нормы, закрепляющие основы конституционного строя;

– нормы, регулирующие права и свободы человека и гражданина;

– нормы, определяющие федеративное устройство Российской Федерации;

– нормы, определяющие порядок осуществления форм непосредственного народовластия;

– нормы, устанавливающие основы организации государственной власти;

– нормы, закрепляющие систему местного самоуправления;

– нормы, определяющие статус Конституции РФ.

2. По функциям:

– *регулятивные* (правоустановительные или правонаделительные) – регулируют общественные отношения, определяя права и обязанности их участников;

– *охранительные* – закрепляют меры юридической ответственности и меры защиты субъективных прав и их гарантии (например: ст. 53 и ст. 46 ч. 1 Конституции РФ);

– *специализированные* – непосредственно на основе них правоотношения не возникают. При регулировании общественных отношений они присоединяются к регулятивным и охранительным, образуя в сочетании регулятор общественных отношений. К ним относятся:

а) общие нормы – направлены на фиксирование в обобщенном виде определенных элементов, регулирующих общественные отношения (ст. 3 ч. 1 Конституции РФ);

б) дефинитивные – закрепляют признаки определенной правовой категории (Преамбула Конституции РФ, Федеральный закон «О гражданстве»);

в) декларативные – отражают принципы регулирования общественных отношений нормами данной отрасли (института) права (ст. 2 Конституции РФ).

3. По характеру прав и обязанностей:

– *уполномочивающие* – устанавливают право субъекта совершать действия, предусмотренные нормой – нормы, определяющие права человека и гражданина (ст. 32 ч. 5 Конституции РФ);

– *обязывающие* – устанавливают обязанность субъекта совершать определенные действия (ст. 44 ч. 3 Конституции РФ);

– *запрещающие* – устанавливают обязанность субъекта воздержаться от определенных действий, не совершать их (ст. 123 ч. 2 Конституции РФ).

4. По степени определенности предписаний:

– *императивные* – содержат категорические предписания, которые не могут быть заменены другими по усмотрению субъекта (ст. 76 ч. 3 Конституции РФ);

– *диспозитивные* – определяют возможность совершения или не совершения каких-либо действий, выбор варианта поведения (ст. 68 ч. 1 Конституции РФ).

5. По роли в механизме правового регулирования:

– *материальные нормы* – определяют содержание правового регулирования, права и обязанности субъектов права (ст. 92 ч. 2 Конституции РФ);

– *процессуальные нормы* – закрепляют порядок реализации предписаний материальных норм, форму их воплощения в действительность (ст. 93 Конституции РФ).

6. По юридической силе – конституционно-правовые нормы различают в зависимости от разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, какой акт является источником нормы.

7. По территории действия:

– нормы, которые действуют на всей территории Российской Федерации;

– нормы, которые распространяются на часть ее территории (субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

Рассмотренные основания классификации конституционно-правовых норм не являются исчерпывающими. В зависимости от целей, которые ставятся при применении правовых норм, могут использоваться и иные

критерии, позволяющие глубже познать сущность регулирующего воздействия нормы, ее специфику и соотношение с родственными ей нормами.

4. Конституционно-правовые отношения, их объекты, субъекты и виды

Назначением конституционно-правовых норм является регулирование общественных отношений, составляющих предмет рассматриваемой отрасли права. Общественные отношения, подвергнутые правовому воздействию, выступают в форме правоотношений, в которых участники общественных отношений становятся субъектами права. Общественные отношения, как объективные, фактические отношения, урегулированные нормами конституционного права, приобретают форму конституционно-правовых отношений.

Особенностями конституционно-правовых отношений являются:

1) специфика содержания (конституционно-правовые отношения возникают в области общественных отношений, которые составляют предмет конституционного права);

2) специфика субъектного состава (некоторые субъекты могут быть участниками только конституционно-правовых отношений;

3) специфика объектов конституционно-правовых отношений;

4) многообразие видов конституционно-правовых отношений и значительный удельный вес в нем общих (общерегулятивных) отношений.

Элементами, составными частями конституционно-правовых отношений являются **субъекты, объекты и содержание правоотношения.**

Субъектами российского конституционного права, следовательно, являются участники общественных отношений, наделенные правоспособностью и компетенцией, в силу чего они приобретают основания реализовать в конституционно-правовые отношения свои политические возможности. Способность выступать субъектом конституционно-правовых отношений называется конституционной правосубъектностью. Итак, субъектами конституционно-правовых отношений могут выступать:

1) многонациональный народ Российской Федерации, нации, этнические общности;

2) государство и национально-государственные образования: Российская Федерация – Россия, республики в ее составе, края и области как субъекты Федерации, а также автономная область и автономные округа, города федерального значения;

3) административно-территориальные единицы, избирательные округа;

4) Президент РФ;

5) федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

6) политические партии, другие общественные и религиозные организации;

7) российские граждане, иностранные граждане, лица без гражданства.

Объектами конституционных отношений выступают высшие социальные ценности (блага) общества и индивида:

1) социально-политические ценности (суверенитет, народовластие, республиканская форма правления, федерализм, разделение властей и т. п.);

2) социально-экономические блага (собственность, земля и другие природные ресурсы и др.);

3) личные блага (жизнь, достоинство личности, свобода, личная неприкосновенность и т. д.).

Содержание конституционно-правовых отношений распадается на:

1) *юридические обстоятельства*:

а) события – обстоятельства, не зависящие от воли людей;

б) действия – волевое поведение людей.

2) *фактические обстоятельства* – система юридических фактов, необходимых для наступления юридических последствий. Юридические факты – это жизненные обстоятельства, с которыми правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Юридическими фактами могут быть либо события (обстоятельства, не зависящие от воли людей), либо действия (волевое поведение людей – правомерное или неправомерное). Система юридических фактов, необходимых для наступления юридических последствий является фактическим составом.

Классификация конституционно-правовых отношений проводится по нескольким основаниям:

1. По способу индивидуализации субъектов конституционно-правовых отношений:

– *общие* (правоотношения, основанные на таких общих правах и обязанностях, субъекты которых не имеют поименной индивидуализации. Например, право на охрану здоровья и медицинскую помощь и др.);

– *конкретные* (отношения, субъекты которых определены путем поименной индивидуализации. Например, ч. 1 ст. 105 Конституции РФ устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой РФ).

2. В зависимости от функций норм, на основе которых возникают конституционно-правовые отношения:

– *регулятивные* (возникают вследствие правомерного поведения их субъектов на основе действия регулятивных норм, через них реализуются их права и обязанности);

– *охранительные* (возникают вследствие неправомерного поведения субъектов на основе охранительных юридических норм, через них реализуются меры юридической ответственности и меры защиты субъективных прав).

3. Регулятивные отношения в зависимости от характера прав и обязанностей субъектов и разновидностей регулятивных конституционно-правовых норм:

– *правоотношения активного типа* (складываются на основании обязывающих норм, возлагают на лицо обязанность совершить определенные действия. Например, ч. 1 ст. 112 Конституции РФ обязывает Председателя Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представить Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти);

– *правоотношения пассивного типа* (складываются на основе управомочивающих и запрещающих норм и характеризуются пассивной обязанностью субъекта соблюдать права другого лица. Например, ч. 2 ст. 37 Конституции РФ запрещает принудительный труд).

В качестве вида конституционно–правовых отношений можно выделить *постоянные* и *временные*; *материальные* и *процессуальные правоотношения*.

Таким образом, можно выделить пять существенных признаков, характеризующих конституционные отношения:

1. Конституционные отношения есть объективные, фактические отношения политического характера.

2. Субъектами, участниками конституционных отношений является народ, нации, классы, большие социальные общности людей, государство и личность.

3. Объектами конституционных отношений являются власть, суверенитет и свобода личности, по поводу которых возникают рассматриваемые отношения.

4. Конституционные отношения есть отношения между социальными силами, рождающими фактическую власть в государстве.

5. Данные отношения характеризуются стабильностью и устойчивостью.

Таким образом, **конституционно–правовые отношения** – это возникающая на основе норм конституционного права общественная связь между субъектами, выражающаяся в форме субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая принудительной силой государства. Конституционные отношения – фактические отношения политического характера, возникающие между народом, нациями, классами, большими социальными общностями людей, государством и личностью по поводу власти, суверенитета и свободы личности.

5. Конституционно-правовая ответственность

Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности – это применение к лицу (органу, государству), виновному в нарушении предписаний конституционно-правовых норм, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией юридической нормы и выражающихся в отрицательных для него последствиях личного,

организационного или имущественного характера. При изучении вопросов ответственности затрагиваются вопросы ее оснований, субъектов, мер и порядка привлечения к ответственности.

В юридической литературе нет единого мнения относительно конституционно-правовой ответственности как разновидности юридической ответственности. Однако существование в конституционном законодательстве мер ответственности, которая не может быть отнесена к другим известным ее видам (уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой, материальной), позволяет говорить о наличии такого вида ответственности.

Конституционно-правовая ответственность имеет **два основания:** нормативное и фактическое. ***Нормативное основание*** – это норма конституционного права, предусматривающая ответственность. ***Фактическое основание*** – это, во-первых, *правонарушение*, во-вторых, *правоприменительный акт* – применение к правонарушителю мер государственного принуждения.

Основанием конституционно-правовой ответственности является *конституционное правонарушение* – виновное деяние, противоречащее требованиям конституционно-правовых норм и влекущее специальную конституционно-правовую ответственность. За нарушение норм конституционного права наступает не только конституционно-правовая, но и иная – уголовная и административная ответственность: за нарушение конституционных обязанностей ее несут граждане. Поэтому конституционно-правовая ответственность отличается от иных видов ответственности именно спецификой своих мер (форм).

Конституционное право содержит несколько конкретных определений составов конституционных правонарушений. Например, приобретение гражданства России на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов может повлечь за собой ответственность в форме отмены решения о приеме в российское гражданство в отношении лица. Совершение Президентом РФ государственной измены или иного тяжкого преступления влечет при соблюдении процессуального порядка отрешение Президента РФ от должности. Деятельность общественного объединения в целях, запрещенных законом, или виновное нарушение им прав и свобод человека может повлечь его ликвидацию.

Субъекты конституционно-правовой ответственности:

1) *государство в целом* как субъект, возмещающий вред, причиненный гражданам незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ); это относится также к субъектам Российской Федерации;

2*) государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица, в том числе выборные* (Президент РФ, главы субъек-

тов Федерации, депутаты законодательных органов, Генеральный прокурор, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и др.);

3) *общественные и религиозные объединения;*

4) *граждане.*

Меры конституционно-правовой ответственности различны в зависимости от субъектов ответственности, но все они вносят определенное изменение в конституционно-правовой статус субъекта ответственности:

1) возмещение вреда, причиненного действиями органов государственной власти или их должностных лиц (субъект этой меры ответственности – государство);

2) отрешение от должности Президента РФ, досрочное освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, других высших должностных лиц, отзыв депутатов представительных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также глав субъектов Федерации и глав местного самоуправления, принудительное досрочное расформирование избирательных комиссий (субъекты – государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица);

3) отмена регистрации кандидатов на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления (субъекты – участники избирательного процесса);

4) приостановление и принудительная ликвидация общественных объединений, ликвидация и запрет деятельности религиозных объединений (субъекты – общественные и религиозные объединения);

5) отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации (субъекты – граждане).

Конституционное право предусматривает несколько ***способов привлечения к конституционно-правовой ответственности:*** как общих для всех видов ответственности, так и специфических для конституционно-правовой ответственности:

1) *судебный порядок* – в этом порядке государством возмещается вред, причиненный его органами и должностными лицами, расформировываются избирательные комиссии, ликвидируются общественные и религиозные объединения, приостанавливается их деятельность;

2) *принятие решения (постановления) компетентным государственным органом* (не судебным) – в таком порядке принимается решение об отмене решения о принятии в российское гражданство, освобождаются от должности должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления. Усложненный порядок предусмотрен для отрешения от должности Президента РФ. Решение об этом принимается Советом Федерации, но принятию такого решения должно предшествовать выдвижение обвинения Государственной Думой, а также предоставление заключений Верховным Судом и Конституционным Судом Российской Федерации;

3) привлечение к ответственности *путем использования форм непосредственной демократии.* Отзыв депутата или иного выборного должностного лица как форма непосредственной демократии используется в качестве процессуального порядка реализации ответственности за нарушение ими Конституции РФ и законов, утрату доверия населения.

Основными мерами конституционно-правовой ответственности, закрепленными непосредственно в Конституции РФ, являются:

– Конституционный суд РФ в своих решениях может признать правовой акт или отдельные его статьи неконституционными; может признать неконституционными положения не вступившего в силу международного договора РФ; признать издание правового акта не входящим в компетенцию государственного органа;

– роспуск Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ (п. «б» ст. 84);

– приостановление Президентом РФ действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 85);

– отмена Президентом РФ постановлений, распоряжений Правительства РФ (ч. 3 ст. 115);

– отставка Правительства РФ (ч. 2 ст. 117);

– отрешение от должности Президента РФ (ч. 1 ст. 93);

– освобождение от должности Генерального прокурора РФ (ч. 2 ст. 129);

– лишение неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 98);

– освобождение от должности Председателей Центрального банка РФ, Счетной Палаты и Уполномоченного по правам человека (п. «в», «г», «д» ст. 103);

– недоверие Правительству РФ, выраженное Государственной Думой (ч. 3 ст. 117).

Положения о конституционной ответственности кроме Конституции РФ, содержаться и других законодательных актах:

– прекращение полномочий судей;

– отставка должностных лиц;

– роспуск представительных органов;

– аннулирование результатов выборов;

– временные ограничения прав и свобод граждан;

– вынесение предупреждения общественному объединению, а также его ликвидация или запрет его деятельности вследствие неправомерного поведения;

– отказ в регистрации кандидата (списка кандидата) и т. д.

Таким образом следует сказать, что **конституционно-правовая ответственность** как вид юридической ответственности, может быть использована для решения таких важных задач, как охрана конституции, обеспечение дей-

ственности конституционно-правовых норм, усиление влияния конституционного права на общественно-политическую практику, развитие у субъектов конституционно-правовых отношений уважения к конституции и закону, повышение эффективности функционирования государственных институтов. Конституционно-правовая ответственность является инструментом поддержания правового порядка, утверждения режима законности, защиты прав и свобод граждан, что является неотъемлемым условием укрепления и развития демократии.

2. Источники конституционного права

1. Институты конституционного права России

Конституционное право как совокупность норм имеет свою **систему** – это внутреннее строение отрасли, ее структура, определяемая дифференциацией и интеграцией конституционно-правовых норм. Систему конституционного права обуславливают взаимосвязи норм данной отрасли права, их объединяют в правовые институты.

Первичным звеном системы отрасли права всегда выступает **правовая норма**. Совокупности конституционно-правовых норм, регулирующие относительно самостоятельные блоки общественных отношений, называются **конституционно-правовыми институтами**. Более крупные институты объединяют в себе более мелкие, а те в свою очередь, также подразделяются на институты.

Основными критериями выделения конституционно-правовых институтов, их отграничения друг от друга выступают несколько признаков:

1) круг общественных отношений, на регулирование которых направлены нормы правового института;

2) специфика правовых норм института, а также правовых отношений, возникающих под воздействием этих норм;

3) круг источников, содержащих нормы правового института.

В систему конституционного права входят следующие институты.

1. Институт основ конституционного строя. Делится на подинституты:

– основные принципы отношений человека и государства;

– основные принципы устройства государства и организации государственной власти.

2. Институт прав и свобод человека и гражданина. Подинституты:

– гражданство;

– права, свободы и обязанности личности и механизмы их реализации;

– пределы ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения;

– гарантии реализации прав и свобод.

3. Институт федеративного устройства.

4. Институт референдума и выборов (институт избирательного права).

5. Институт системы органов государственной власти. Включает в себя подинституты:

– Президент РФ;

– Федеральное Собрание РФ;

– Правительство РФ;

– конституционно-правовые основы организации судебной власти в Российской Федерации;

– конституционно-правовые основы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

6. Институт местного самоуправления.

7. Институт Конституции.

2. Понятие и виды источников конституционного права России

Под **источником конституционного права** принято понимать внешнюю форму выражения общих правил поведения, регулирующих отношения государственно-правового (конституционного) характера. Если рассматривать конституционное право как отрасль права, то под этим термином понимается упорядоченная совокупность правовых норм, охраняющих права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти. Следовательно, источники конституционного права, различаясь по форме, наименованию, происхождению и юридической силе образуют систему. Это преимущественно Конституция РФ и законы, другие правовые акты, правовые обычаи и договоры.

Источниками конституционного права являются только действующие в настоящий период правовые акты. Все они прямо связаны с предметом отрасли конституционного права.

На современном этапе общая характеристика системы источников конституционного права имеет особенности:

1) множественность форм выражения конституционных норм;

2) иерархическая соподчиненность;

3) приоритет закона;

4) существование (хотя и в ограниченных формах) таких «нетрадиционных» регуляторов общественных отношений, какими являются государственно–правовой договор и соответствующий обычай.

Профессор М. В. Баглай классифицирует источники конституционного права по следующим основаниям:

1) по юридической важности (законы, подзаконные акты);

2) по органам, принимающим нормативный акт (подзаконные, исполнительные);

3) по форме акта (закон, указ, постановление, распоряжение и т. д.);

4) по схеме действия (общефедеральные, республиканские, отраслевые, ведомственные).

Особое место среди источников государственного права занимает **Конституция РФ**. Она является основным источником отрасли. Это ее роль обусловлена следующими факторами:

1. Нормы, выражаемые в Конституции РФ, имеют учредительный характер, являются первичными. Для их установления не существует каких-либо обязательных правовых предписаний, которые были бы при этом юридически значимыми.

2. Через Конституцию РФ получают выражение наиболее принципиальные государственно-правовые нормы общего характера, являющиеся основополагающими для всего последующего государственно-правового регулирования.

3. Конституция характеризуется и широтой содержания выраженных в ней норм. Они касаются всех сфер жизни общества, его политической организации, сущности и формы государства, субъекта власти, механизма ее реализации, принципов участия в управлении всех субъектов политической деятельности.

4. Выраженные в Конституции нормы обладают высшей по сравнению с другими источниками юридической силой.

Все другие правовые акты издаются на основе и в соответствии с Конституцией РФ, не могут ей противоречить.

5. В Конституции РФ определяются и другие источники отрасли. В ней дано их наименование, юридическая сила.

6. Значение Конституции РФ как основного источника определяется и тем, что выраженные в ней нормы выступают как наивысшая форма воплощение государственной воли народа, в юридически значимой форме устанавливающие те цели и принципы своей организации и жизнедеятельности, которые общество ставит перед собой.

7. Конституция является актом общественного значения. Ее нормы касаются каждого гражданина, человека, как субъектов общественной деятельности. Таким образом, Конституция РФ как основной источник отрасли служит формой выражения норм, составляющих ядро всей отрасли государственно-правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет данной отрасли права.

К числу основных источников конституционного (государственного) права относятся также **конституции республик в составе России**. Другие субъекты Российской Федерации принимают свои **уставы.**

Следующим видом источников конституционного права являются **законы**, содержащие государственно-правовые нормы.

Обычно под законом понимают нормативно-правовой акт наибольшей после Конституции РФ силы, принятый в установленном порядке и

направленный на регулирование социально-значимых, типичных и устойчивых общественных отношений. Чаще всего к числу общих признаков закона относятся:

а) регулирование им наиболее важных общественных отношений;

б) особый порядок принятия;

в) наибольшую юридическую силу.

По юридической силе на первом месте стоят федерально-конституционные законы, законы о поправках к Конституции РФ, затем федеральные законы, законы и законы субъектов Российской Федерации.

В систему законов входят не только закон, но и другие законодательные акты – декларации, регламенты, положения, кодексы.

Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации – палаты Парламента в соответствии со ст. 102 и 103 Конституции РФ могут принимать постановления, которые могут носить как правоприменительный, так и нормативный характер (например, регламенты палат).

Государственно-правовые нормы могут получать свое выражение в **указах Президента РФ и глав республик в составе РФ.** Это один из видов подзаконных актов. Последние базируются на Конституции РФ и законах и не могут им противоречить.

К числу подзаконных актов относятся **постановления Правительства РФ**. Существенная особенность данных актов – отраслевая ограниченность их действия.

Акты органов местного самоуправления – не являются в чистом виде нормативно-правовыми актами, а представляют собой источники конституционного права в смысле внешней формы выражения норм.

Существенной особенностью системы источников конституционного права является **договор**. В конституционном праве существуют двухсторонние и многосторонние договоры. К этой же группе источников права относятся и договоры между субъектами Российской Федерации.

Согласно конституционным нормам источником отрасли конституционного права являются общепризнанные принципы и нормы международного права. Ч. 4 ст. 15 Конституции РФ гласит, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Исключительно редко в системе источников российского конституционного права встречается конституционно-правовой обычай. Это сложившиеся в практике правила поведения основных субъектов конституционного права, нигде в официальных изданиях не записываемые в качестве таковых, однако в течение длительного времени применяемые. В российском конституционном праве сфера правового обычая ограничена.

Решения Конституционного Суда РФ, признающие неконституционными федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, палат

Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, конституции, уставы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Таким образом, к типичным источникам российского конституционного права относятся Конституция РФ, Конституции республик в составе Российской Федерации, уставы других субъектов Федерации, законы, другие акты высших органов власти, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Определенное значение имеет государственно-правовой договор и соответствующий обычай.

3. Иерархия норм в системе источников конституционного права

Все источники конституционного права различаются по юридической силе, которая определяется в зависимости от того, каким органом издана.

Нормативные правовые акты общефедерального значения, поделенные на три группы:

I группа – законодательные акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации.

2. Федеральные конституционные законы.

3. Федеральные законы и законы Российской Федерации, законы РСФСР.

II группа – подзаконные акты Российской Федерации

1. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации.

2. Постановления и распоряжения Правительства РФ и других субъектов в реализацию непосредственно Конституции Российской Федерации.

III группа – судебные решения.

Второй вид источников конституционного права, имеющих особое значение в системе федеральных нормативных правовых актов, составляют **федеральные конституционные законы**. Согласно ст. 108 Конституции РФ они обладают следующими специфическими (присущими только им) чертами:

1) развивают и дополняют Конституцию Российской Федерации;

2) принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией;

3) обладают большей юридической силой, чем обычный закон;

4) подготавливаются и принимаются в особом сложном порядке;

5) не могут быть отклонены Президентом Российской Федерации.

Источниками конституционного права являются **обычные федеральные законы**, если они регулируют конституционно-правовые отношения, то есть отношения по поводу установления системы органов государственной власти и местного самоуправления, их формирования и принципов деятельности, распределения полномочий по осуществлению властных функций, а также закрепляют различные формы правовой связи человека с государством, предусматривают правовой механизм реализации

конституционных прав и свобод человека и гражданина, гарантируют со стороны государства обеспечение, охрану и защиту таких прав.

Особая роль федерального закона заключается в реализации положений Конституции РФ, являющейся основой всей правовой системы Российской Федерации.

Среди обычных федеральных законов выделяют **Основы законодательства и кодексы**. Основы представляют важный кодифицированный акт отрасли или определенной сферы государственного управления. Они издаются по предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Кодексы – это законодательные акты, отличающиеся повышенной обобщенностью и систематизированностью правовых предписаний. Федеральные законы не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам, что определяет более высокое место федеральных конституционных законов по отношению к федеральным законам в иерархии источников права.

К первой группе источников конституционного права относятся также **законы РФ и законы РСФСР.** Некоторые из правовых актов СССР и РСФСР являются также источниками конституционного права Российской Федерации в силу правопреемственности или на период, пока не будет принято заменяющее их законодательство.

II. Группа

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации. Такие акты обычны для главы государства. Они не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам, что соответственно определяет их «подзаконность», т. е. они могут быть отменены федеральным законом. Указы Президента могут быть как нормативными, так и ненормативными. Первые издаются на основании конституционных полномочий Президента Российской Федерации или в случае пробелов в законодательстве. Вторые – это, прежде всего акты непосредственного применения Президентом какого-либо закона. По кругу лиц и по времени действия они носят ограниченный характер. Президент издает указы в пределах своей компетенции. Распоряжения Президента достаточно редко носят нормативный характер.

Постановления и распоряжения Правительства РФ. Все правительственные акты должны соответствовать Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Нормативные правовые акты вышестоящих органов исполнительной власти обязательны для нижестоящих. Постановления и распоряжения Правительства РФ должны быть официально опубликованы. Постановления Правительства РФ являются обязательными для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

Права, свободы и обязанности человека и гражданина, правовой статус и многие другие отношения конституционного характера регламентируются подзаконными нормативными правовыми актами, относящимися к третьему виду источников конституционного права, такими как **постановления, приказы, инструкции министерств и других центральных федеральных органов специальной компетенции; акты руководителей аппаратов Государственной Думы, Верховного Суда РФ** и др. Все эти акты должны пройти обязательную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и обязательно опубликованы в официальных изданиях.

III. Группа

Судебные решения. Акты правосудия могут двумя способами влиять на систему норм. Во-первых, признавая незаконными или неконституционными действующие нормы, и тем самым прямо или косвенно отменяя, изменяя их. Во-вторых, в тех случаях, когда законом установлено, что решения определенных судов являются обязательными для судов той же или низшей инстанции.

В России акты правосудия не считаются правовыми прецедентами. И существующие суды осуществляют нормотворчество путем признания действующих норм несоответствующими нормам, имеющим более высокую юридическую силу.

Существуют два вида **актов правосудия** как источников права. Во-первых, акты судов общей компетенции (в том числе и военных) и арбитражных судов, которые могут признать не соответствующими закону или решениям вышестоящих органов подзаконные акты вплоть до постановлений Правительства РФ. Второй вид актов правосудия, которые признаны источниками конституционного права, – постановления Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Конституционному Суду РФ предоставлены полномочия по разрешению дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, указов Президента РФ, актов Правительства РФ и ряда других актов, названных в ст. 125 Конституции РФ. Акты, их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Таким образом, в системе источников конституционного права на уровне субъектов Российской Федерации можем выделить следующие виды нормативных правовых актов:

I. Группа – законодательные акты субъектов Российской Федерации:

а) конституции, уставы субъектов Федерации;

б) законы субъектов Федерации;

II. Группа – подзаконные акты субъектов Российской Федерации:

а) указы, постановления и другие акты глав исполнительной власти субъектов Федерации (президентов, губернаторов, мэров, глав администраций);

б) постановления и распоряжения правительств субъектов Российской Федерации;

в) приказы, постановления центральных органов специальной компетенции субъектов Федерации;

г) приказы, постановления местных органов государственной власти субъектов Федерации (например, префектов в Москве);

5. Принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации в системе конституционно-правового регулирования

Под **общепризнанными принципами международного права следует** понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

Под **общепризнанной нормой международного права** следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

В соответствии с Федеральным законом от 15.07.1995 № 101-ФЗ **международным договором** признается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Существенным моментом в этом определении является то, что соглашение должно регулироваться международным правом, в отличие от соглашений, обязывающих государства политически, но не порождающих юридических обязательств как, например, многие соглашения в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Закон различает три категории международных договоров в зависимости от уровня договаривающихся сторон:

– межгосударственные,

– межправительственные и

– договоры межведомственного характера.

В системе конституционно-правового регулирования в соответствии со п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

3. Основы теории конституционализма

1. Понятие и общая характеристика Конституции как нормативного правового акта высшей юридической силы

Под конституцией в юридической науке понимается основной закон (система законов), обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы общественного строя и государственного устройства, взаимоотношений государства и личности, организации и деятельности системы государственных органов и органов местного самоуправления.

Конституция РФ является основным источником отрасли. Это ее роль обусловлена следующими факторами:

1. Нормы, выражаемые в Конституции РФ, имеют учредительный характер, являются первичными. Для их установления не существует каких-либо обязательных правовых предписаний, которые были бы при этом юридически значимыми.

2. Через Конституцию РФ получают выражение наиболее принципиальные государственно-правовые нормы общего характера, являющиеся основополагающими для всего последующего государственно-правового регулирования.

3. Конституция характеризуется и широтой содержания выраженных в ней норм. Они касаются всех сфер жизни общества, его политической организации, сущности и формы государства, субъекта власти, механизма ее реализации, принципов участия в управлении всех субъектов политической деятельности.

4. Выраженные в Конституции нормы обладают высшей по сравнению с другими источниками юридической силой.

Все другие правовые акты издаются на основе и в соответствии с Конституцией РФ, не могут ей противоречить.

5. Значение Конституции РФ как основного источника определяется и тем, что выраженные в ней нормы выступают как наивысшая форма воплощение государственной воли народа, в юридически значимой форме устанавливающие те цели и принципы своей организации и жизнедеятельности, которые общество ставит перед собой.

6. Конституция является актом общественного значения. Ее нормы касаются каждого гражданина, человека, как субъектов общественной деятельности. Таким образом, Конституция РФ как основной источник отрасли служит формой выражения норм, составляющих ядро всей отрасли государственно-правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет данной отрасли права.

2. Классификация конституций

Все Конституции можно классифицировать по различным основаниям:

I. В зависимости от способа объектирования государственной воли всего общества или отдельного слоя населения (по форме):

1) *Писаные (кодифицированные)* – составленные в виде единого документа, принимаемые и изменяемые в особом порядке, обладающие высшей юридической силой. Основной закон, т. е. высший закон, закон законов (Конституция Италии, Основной закон Германии, Конституция Российской Федерации).

2) *Неписаные (некодифицированные),* состоящие из законов парламента, содержащих нормы конституционного характера, судебных прецедентов и правовых обычаев, содержащиеся в нескольких актах (например, Конституция Великобритании состоит из парламентских законов, судебных прецедентов и обычаев, в Швеции, Конституция состоит из трех нормативных актов: Форма правления 1974 г., Акт о престолонаследии 1810 г., Акт о свободе печати 1974 г.

2. По порядку установления:

1) *Октроированные*, т. е. дарованные сверху (монархом, королем). Данная конституция была характерна для прошлых столетий (Конституция Японии 1889 г.)

2) *Неоткроированные*, т. е. принятые высшим законодательным органом власти, учредительным собранием или референдумом. Первой конституцией принятой легитимным путем учредительным собранием была и остается Конституция США 1787 г.

3. По порядку изменения, внесения поправок и дополнений в Конституции:

1) *Гибкие* (подвижные), т. е. конституции изменяются и дополняются в том же порядке, что и текущее законодательство. К ним относятся «неписанные» конституции Великобритании, Новой Зеландии, Конституция Израиля.

2) *Жесткие* (конституции, которые изменяются и дополняются в более сложном порядке, чем акты текущего законодательства). Например, Конституция РФ, Франции.

4. По форме закрепления политической власти:

1) *Монархические* (современными монархическими Конституциями являются Конституции Бельгии, Швеции, Японии).

2) *Республиканские* (к республиканским относятся Конституции Италии, Китая, России, США, Франции).

5. По формам закрепляемого государственного устройства:

1) *Федеральная* (Конституция России) – закрепляет принципиальные устои образования Федерального государства:

– цели объединения субъектов в единый государственный союз;

– государственно-правовой статус целого и частей (Федерации и её субъектов);

– разграничение компетенции между ними. Федеральная Конституция регулирует систему, структуру и порядок формирования высших органов законодательной, исполнительной и судебной властей федерации, определяет их компетенцию, механизм конституционной ответственности.

2) *Унитарная* (Конституция республик в составе России) – вопросы, касающиеся организации государственной власти субъектов федерации, подробно регулируются Конституциями.

6. По закрепленности общественных отношений:

1) *Фактическая* – это отражение реально сложившихся в той или иной стране основ существующего государственного и общественного строя, т. е. система социально-экономических и общественно-политических отношений. Фактическую Конституцию нельзя понимать только как реализованную юридическую, т. е. Конституцию в действии, практическом преломлении, хотя последняя составляет неотъемлемый элемент первой.

2) *Юридическая* Конституция закрепляет сложившиеся к моменту её принятия фактические отношения.

7. По времени существования:

1) *Постоянная* – действие конституции не ограничено временем.

2) *Временная* – принимается на конкретный срок (в случае необходимости).

8. В зависимости от закрепляемого конституцией политического режима выделяют:

1) *демократические* – не только провозглашают права и свободы, но и создают условия для их реализации, закрепляют идеологическое и политическое многообразие;

2) *авторитарные;*

3) *тоталитарные*.

3. Исторические этапы развития российского конституционализма

I этап развития российского конституционализма – дореволюционный

Из истории российского государства известно, что до 1917 г. в России так и не была принята Конституция. Первые попытки создания Конституции России принадлежат декабристам – П. Пестелю и Н. Муравьеву. В России с середины XIX века – особенно в период царствования Александра II – царя реформатора, реально начался процесс становления конституционного строя. И хотя урезанные, половинчатые формы парламентаризма в виде Государственной Думы появились позднее, после революционных событий 1905–1906 гг., уже в 50–60-х гг. прошлого столетия было заложено три крупных блока реальных конституционных порядков.

Это, во-первых, правовое закрепление свободы крестьян; во-вторых, автономное муниципальное самоуправление (земство); и, в-третьих, демократическая судебная система.

Эта серьезнейшая, конструктивная работа к концу царствования Александра II вылилась в первый конституционный проект – Конституцию М. Лорис-Меликова (1879–1880 гг.). Однако, воплотиться в жизнь ей было не суждено.

Следующая попытка перейти к конституционной монархии была предпринята в революционном 1905 г., когда царским манифестом было подписано самоограничение самодержавной власти. Затем последовали Основные законы 1906 г. о Государственной думе и Государственном совете. Хотя термин «конституция» еще не употреблялся, тем не менее, с их принятием Россия получила своего рода конституционную хартию.

II этап развития российского конституционализма – послереволюционный – советский

Первые конституционные законы советского государства появились одновременно с возникновением Советского государства после октябрьской революции 1917 г.

10 июля 1918 г. на V Съезде Советов была принята первая *Конституция РСФСР – «Конституция диктатуры пролетариата»* и избран новый состав ВЦИК, в основном большевистский. После столкновений между большевиками и левыми эсерами, происшедшими в ряде мест России, делегаты последних стали отзываться из местных и центральных представительных органов, а руководство партии подверглось аресту накануне V съезда Советов.

Основные принципы Конституции РСФСР 1918 г. были сформулированы в ее шести разделах:

1. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа.
2. Общие положения Конституции РСФСР.
3. Конституция Советской власти (организация Советской власти в ее центре и на местах).
4. Активное и пассивное избирательное право.
5. Бюджетное право.
6. О гербе и флаге РСФСР.

В Декларации определялась социальная основа новой государственности – диктатура пролетариата и ее политическая основа – система Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Законодательно закреплялись первые экономические преобразования: национализация лесов, земли, недр, транспорта, банков, части промышленности. Срок действия Конституции определялся как «переход от капитализма к социализму».

Избирательная система, закрепленная Конституцией, отражала сложившуюся социально-политическую ситуацию в стране. К выборам допускались лишь представители отдельных социальных групп, в отношении ко-

торых не применялись ограничения по признакам пола, национальности, оседлости, образовании и вероисповедания. Эти группы объединялись понятием «трудящиеся». Значительная часть населения была лишена избирательных прав: лица, использующие наемный труд в целях извлечения прибыли; частные торговцы и посредники; представители духовенства; живущие на «нетрудовые доходы»; служащие жандармерии, полиции и охранного отделения. Исключения из избирательного корпуса «социально чуждых элементов» не позволяло рассматривать избирательное право как всеобщее.

Историческое значение Конституции РСФСР 1918 г. заключалось в создании правовой базы для последующего законотворчества. Однако более существенно было ее воздействие на всю сферу социальных и политических преобразований в стране: она подвергла пересмотру всю старую систему общественных отношений, декларировав новые принципы и социальные ценности. Вместе с тем она закрепила реальные механизмы власти и формирования ее структур, положив в их основание новую идеологию.

В 1925 г. была принята Конституция РСФСР – «Конституция диктатуры пролетариата», все основные положения которой строились в соответствии с Конституцией СССР 1924 г., Декларацией и Договором об образовании СССР, подписанными четырьмя республиками: РСФСР, Украиной, Белоруссией и РСФСР. В ней закреплялась система органов власти и управления, фиксировались права и обязанности автономных формирований (автономных республик, автономных областей и округов), закреплялась избирательная система и обязанности граждан, государственная символика.

В этой Конституции открыто, без всякой маскировки были записаны важнейшие положения, характеризующие наше государство как диктатуру пролетариата, указывалось, что эксплуататорские классы лишаются Политических прав: Наше государство конституционно закрепило открыто выраженный классово-пролетарский характер социалистической демократии.

В 1937 г. была принята Конституция РСФСР – «Конституция победившего социализма», все основные положения которой строились в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. Если Конституция РСФСР 1925 г. не определяла состав Российской Федерации: тогда он еще был не стабильным, – то Основной Закон 1937 г. перечислял не только, автономии, но и края и области в составе РСФСР. Закон определял, подобно Конституции 1925 г., взаимоотношения автономий с СССР, предусматривал, что автономные республики должны иметь свои конституции.

В апреле 1978 года был опубликован проект Конституции РСФСР, вскоре утвержденный Верховным Советом РСФСР. Эта Конституция, как и другие республиканские конституции, в значительной степени повторила все основные положения союзного Основного закона. В республиканских конституциях устанавливалось право республик участвовать в решении вопросов, отнесенных к ведению Союза (в Верховном Совете, Президиуме Верховного Совета и Правительстве СССР). Само определение Союза ССР

как «единого союзного многонационального государства» говорило стремлении усилить федеральные централистские начала.

Конституция РСФСР 1978 г. – «Конституция построения коммунизма» на протяжении своего существования претерпела множество изменений и поправок. Первые 10 лет Конституция характеризовала Россию как страну «развитого социализма», что означало превращение советского государства из инструмента диктатуры пролетариата в общенародное государство, а сама диктатура трансформировалась в «ведущую роль рабочего класса». Классовый характер Конституции подчеркивался и тем, что в тексте прямо отражалась роль коммунистической партии в качестве «руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы, государственных и общественных организаций». Вместе с тем рамки «социалистической демократии» были значительно расширены. Утверждался, в частности, принцип равенства граждан перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и места жительства. Конституция закрепила также более полный перечень прав и свобод граждан, впервые включив в него права СССР. Милитаризованная коммунистическая экономика не могла производить ничего, кроме ракет и танков, а население нуждалось хотя бы в минимальном улучшении своего материального положения.

В соответствии с господствовавшей тогда концепцией тоталитарного государства права и свободы граждан закреплялись в отрыве от международных стандартов и подчинялись целям «коммунистического строительства». Государство объявлялось «советским» и «социалистическим», но не правовым. Оно рассматривалось как «основное орудие строительства социализма и коммунизма». Этому соответствовал и механизм государственной власти, который игнорировал принцип разделения властей, необходимость сильной исполнительной власти, независимое правосудие. Закрепленная в Конституции руководящая роль КПСС служила базисом и оправданием однопартийного диктата во всех общественных и государственных делах.

4. Порядок разработки и процедура принятия Конституции РФ 1993 года

Конституция РСФСР 1978 г. просуществовала в неприкосновенности одиннадцать с половиной лет. С 12 апреля 1978 г. по октябрь 1989 г. А затем, вплоть до 1993 г. в ее содержание было внесено 374 поправки. Параллельно с 1992 г. разрабатывался проект новой Конституции России. Проект Конституции не единожды публиковался для всенародного обсуждения, затем в июне 1993 г. дорабатывался Конституционным совещанием, и снова публиковался с учетом замечаний субъектов Российской Федерации.

На последующем этапе проект Конституции РФ дорабатывался Общественной палатой и Государственной палатой Конституционного совещания и в ноябре 1993 г. Президентом РФ был окончательно вынесен на обсуждение и всенародный референдум 12 декабря 1993 г.

Существовал ряд причин, которые привели к изменению Конституции:

– в законотворческой работе наблюдалась хаотичность;

– новые межгосударственные отношения потребовали конституционного закрепления тех отношений, которые сложились в стране;

– необходимо было подвести конституционную базу под преобразования, проводимыми в законодательстве;

– изменение в сознании общества.

Конституции Российской Федерации присущи свои особенности:

1) особый, свойственный лишь ей порядок разработки;

2) порядок её принятия. По её проекту было проведено всенародное голосование;

3) Конституция РФ принималась одновременно с выборами депутатов Совета Федерации и Государственной Думы – палат Федерального Собрания;

4) специфика формы правления, которую она закрепляет. Российская Федерация – есть «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (ст. 1);

5) особое положение Президента РФ в системе властных структур государства, которое делает его более могущественной фигурой, чем Президента при президентской форме правления, находит свое концентрированное выражение в п. 3 ст. 80;

6) принцип разделения властей, что говорит о демократизации нашего общества;

7) структура Конституции РФ 1993 г. упростилась;

8) Конституция РФ придает статус субъектов Федерации не только национально-государственным образованием, но и обычным административно-территориальным единицам (включая Москву и Санкт-Петербург).

5. Структура и содержание Конституции РФ

Как уже было сказано, в отличие от предшествующих Конституций структура Конституции РФ 1993 г. значительно упростилась.

По своей структуре и содержанию Конституция РФ 1993 г. близка к традиционным конституциям развитых демократических стран, большинство которых отражает стремление обеспечить координацию деятельности всех ветвей власти в государстве.

Открывается Конституция РФ **преамбулой.** Преамбула, то есть вводная часть, не содержит правовых норм, поэтому не имеет юридической силы. Однако, она имеет существенное значение для понимания смысла как

Конституции в целом, так и ее отдельных статей, так как именно в ней указаны основания и обстоятельства, послужившие поводом к принятию Конституции РФ. Преамбула констатирует, что Конституция России принята многонациональным народом нашей страны, соединенных общей судьбой на своей земле, подчеркивает важное значение Основного Закона для дальнейшего развития государства.

Раздел I не имеет наименования и состоит из **9 глав,** которые включает в себя **137 статей.**

Глава 1. Основы конституционного строя (ст. 1–16).

Данная глава состоит из 16 статей, которые закрепляют исходные принципы конституционного регулирования важнейших сторон жизни российского общества, определяют сущность государства, правовое положение человека, принципы социальных и экономических отношений, основы политической системы общества, взаимоотношений государства и религии.

Основы конституционного строя составляют первичную нормативную базу для всех остальных положений Конституции РФ, всей системы действующего законодательства.

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина (ст. 17–64).

Глава содержит 48 статей, которые конкретизируют положение ст. 2 Конституции о человеке, его правах и свободах как высшей ценности. В частности, глава 2 закрепляет:

– принципы правового положения человека и гражданина в России;

– принципы гражданства в России;

– систему гражданских (личных), политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод человека и гражданина;

– гарантии прав и свобод;

– основные (конституционные) обязанности человека и гражданина.

Глава 3. Федеративное устройство (ст. 65–79). Данная глава закрепляет:

– структуру Российского государства, полный перечень наименований субъектов Российской Федерации;

– конституционный статус Российской Федерации, субъектов в ее составе;

– разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Глава 4. Президент Российской Федерации (ст. 80–93).

Эта глава состоит из 14 статей, которые закрепляют:

– статус Президента РФ как главы государства;

– порядок вступления в должность Президента РФ;

– полномочия Президента РФ, основания их досрочного прекращения;

– порядок отрешения Президента РФ от должности.

Глава 5. Федеральное Собрание РФ (ст. 94–104).

Данная глава раскрывает основы организации и деятельности парламента Российской Федерации и включает в себя 11 статей, которые закрепляют:

– статус Федерального Собрания РФ – парламента как представительного и законодательного органа Российской Федерации;

– порядок формирования Федерального Собрания и его структуру;

– компетенцию Совета Федерации – «верхней» палаты Парламента и Государственной Думы – «нижней» палаты Парламента;

– законодательной процесс в Российской Федерации;

– порядок роспуска Государственной Думы Президентом РФ.

Глава 6. Правительство Российской Федерации (ст. 110–117).

Глава состоит из 8 статей, регулирующих деятельность Правительства РФ, которое осуществляет исполнительную власть:

– порядок формирования, структуру Правительства РФ;

– компетенцию Правительства РФ;

– порядок отставки, выражения недоверия Правительству РФ.

Глава 7. Судебная власть (ст. 118–129).

В главе содержится 12 статей и утверждается понятие правового института судебной власти в действующем законодательстве:

– структуру судебной системы в России;

– статус судей и принципы судопроизводства;

– порядок формирования и компетенцию Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, Прокуратуры РФ.

Глава 8 Местное самоуправление (ст. 130–133).

В данной главе 4 статьи, которые конкретизируют положение ст. 12 Конституции РФ и закрепляют:

– формы местного самоуправления;

– функции местного самоуправления;

– гарантии местного самоуправления.

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции (ст. 134–137).

Порядку изменения действующей Конституции РФ посвящено 4 статьи, который призван обеспечить стабильность конституционного строя и вместе с тем динамику его развития с учетом постоянно меняющихся общественных отношений.

Раздел II. Заключительные и переходные положения.

Раздел не содержит статей, а включает в себя 9 пунктов. Назначение раздела 2, завершающего текст Конституции РФ, состоит в том, чтобы процессы формирования системы органов государственной власти, приведения текущего законодательства в соответствие с конституционными нововведениями сделать менее резким, постепенным, учитывая преемственность конституционных институтов и норм.

4. Конституция Российской Федерации 1993 года и ее развитие

1. Понятие, сущность и особенности Конституции РФ

Термин «конституция» происходит от латинского и означает – установление, устройство, учреждение.

Конституция является тем законом, который учреждает политическую форму существования общества, систему государственных органов, устанавливает порядок их формирования и способ функционирования, закрепляет права и свободы человека и гражданина. Иными словами, конституция устанавливает устройство государства.

Какова же сущность конституции, в чем она выражается? Существуют различные точки зрения ученых. Некоторые из них считают, что все законы (в том числе и конституция) отражают действительное соотношение сил в обществе.

Другие же считают, что нельзя разработать такой документ, который бы всем нравился, так как он был бы расплывчатым и нечетким.

Значит, сущность конституции состоит в том, чтобы сбалансировать интересы различных слоев общества.

Сущность конституции состоит в том, что она выражает социальный компромисс или согласие, достигаемые в момент ее принятия различными социально-политическими силами по коренному вопросу, который она решает, – ограничение пределов вмешательства государства в жизнь общества и индивида.

Конституция представляет собой юридический акт, имеющий отличительные свойства от остальных законов.

Конституция – это основной закон государства, закрепляющий основы общественного и государственного строя, права и свободы человека и гражданина.

Тем не менее, прежде всего Конституция – это основной юридический акт. Она обладает всеми свойствами закона, является частью действующего права, но частью особой. Её особенность состоит в том, что она не просто закон, а основной закон. Такое положение Конституции в правовой системе России предопределяется тем, что она закрепляет и регулирует основополагающие отношения, связанные с осуществлением народовластия, свободы личности, политики государства. Все это дает основание считать Конституцию РФ основным законом и государства, и общества.

И так, мы подходим к вопросу о понятии Российской Конституции. **Конституция РФ** – основной закон, который в соответствии с волей и интересами народа закрепляет основы конституционного строя и политики государства, основные права и обязанности российских граждан, национально- государственное и административно-территориальное устройство России, систему и основные начала организации и деятельности госу-

дарственных органов, порядок издания законов, государственную символику. Все это характеризует содержание Конституции России как основного закона.

По своей сущности действующая Конституция РФ является конституцией демократического правового государства, воплощением воли многонационального российского народа, выраженной путем всенародного голосования, направленной на учреждение таких основ жизни государства и общества, которые утверждают общедемократические принципы, исходят из признания высшей ценностью человека, его прав и свобод.

2. Основные черты и юридические свойства Конституции РФ

Каждая Конституция как самостоятельное явление социальной и правовой действительности характеризуется совокупностью основных черт и свойств, присущих ей как определенной данности. **Основные черты и свойства Конституции РФ** – это такие сущностные её проявления, которые выражают индивидуальность, качественное своеобразие основного закона государства и общества. В них раскрывается политико-правовая природа Конституции РФ.

Характерной чертой Конституции РФ 1993 года является её ***адекватный характер*** складывающимся в обществе общественным отношениям. Она отражает переходный характер российского общества, противоречивый способ его существования.

К характерной черте Конституции РФ 1993 года относится ***наличие в ней основополагающих положений.*** Она содержит нормы, регулирующие наиболее важные общественные отношения и служащие правовой основой для текущего законодательства.

Характерной чертой Конституции РФ является также её ***прямое действие***. Это закреплено в статье 15 Основного Закона РФ. В соответствии с этим конституционные нормы не нуждаются в каком-либо ином правовом подтверждении.

Для Конституции РФ характерны ***незыблемость и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.*** Это выражается в том, что Конституция провозглашает, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2). В Конституции РФ закрепляются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 17) .

Легитимность Конституции РФ как основного закона государства и общества проявляется в том, что Конституция принимается законно, избранным высшим органом государственной власти или непосредственно самим народом путем референдума – всенародного голосования.

Реальность. Главным критерием для оценки реальности Конституции РФ служит соответствие её действительности. Если содержание Конституции и действительности находится в диалектическом единстве, можно говорить о реальности Конституции. Отрыв Конституции от социальной действительности делает её, равно как и другие акты правовой системы данного государства, *фиктивными*.

Преемственность. Она обусловлена непрерывностью процесса исторического развития российской государственности, идущей из глубины веков. Каждая новая Конституция определенным образом связана с предыдущим конституционным развитием. В обществе складываются определенные правовые традиции, которые получают конституционное закрепление.

Перспективность. Каждая российская конституция не только регистрирует достигнутое, но и определяет перспективы развития общества. Будущее коренится в прошлом и настоящем.

Стабильность, т. е. незыблемость конституционных предписаний. Конституция – акт долговременного действия.

Кроме основных черт, Конституция РФ имеет юридические свойства.

Юридические свойства – это правовые признаки Конституции как основного закона государства. Рассмотрим, какими свойствами она обладает.

1. Прежде всего, следует подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации представляет собой ***нормативный правовой акт***. Конституционно-правовые нормы, которые носят общеобязательный характер. Конституция РФ характеризуется неконкретностью адресата. Её нормы действуют независимо от их исполнения. Причем, их действие обеспечивается принудительной силой государства.

2. Конституция как Основной закон государства ***базируется на государственной воле общества***. Именно указанной воле, она обязана своим возникновением и существованием. Об этом свидетельствуют результаты всенародного голосования по её проекту, состоявшегося 12 декабря 1993 года.

3. Конституция РФ 1993 года обладает юридическим ***верховенством.*** Это означает, что ей присуща высшая юридическая сила по отношению ко всем иным нормативно правовым актам, включая и законы. Все они должны соответствовать Конституции РФ.

4. Конституция РФ является ***базой текущего законодательства,*** служит источником его норм. Текущее законодательство не наполняет конституционные нормы новым содержанием и не развивает их, а лишь конкретизирует основополагающие положения Конституции в соответствующей сфере правовой жизни общества.

5. Конституцию характеризует также ***особый порядок принятия и изменения***. Впервые в истории Российской Федерации её Конституция была принята в результате всенародного голосования.

Особый порядок изменения Российской Конституции состоит в том, что для принятия закона, вносящего изменение или дополнение, требуется не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов в каждой из палат Федерального Собрания – Совета Федерации и Государственной Думы. Для принятия же обычных законов достаточно простого большинства от общего числа депутатов парламента.

Основные свойства и принципы Конституции взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждое не существует изолированно друг от друга. Все они проявляются в системе, оказывая друг на друга влияние. Основные свойства и принципы Конституции представляют собой не простую совокупность, а органическое единство, целостную систему и выражают качественную определенность её содержания.

3. Функции Конституции РФ

Социально-политическая сущность конституции наиболее полно проявляется в ее функциях. Роль Конституции РФ в обществе реализуется в следующих **функциях:**

Политическая функция Конституции РФ заключается, прежде всего, в признании и закреплении политического многообразия, многопартийности, идеологического плюрализма.

Правовая (юридическая) функция. Она заключается в том, что Конституция выступает ядром правовой системы общества, учреждает основополагающие правовые положения, являющиеся исходными и определяющими для различных отраслей права.

Гуманистической функции. Она состоит в том, что в Конституции РФ воплощаются общечеловеческие ценности, закреплены права и свободы, характерные для цивилизованного общества, объявляются составной частью правовой системы государства общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договора РФ, провозглашается, что человек, его свобода являются высшей ценностью.

Организационная функция – смысл этой функции состоит в регламентации организации и деятельности различных государственных институтов. Конституция РФ призвана обеспечить функционирование уравновешенной системы государственной власти, разрешать споры о соотношении полномочий законодательных и исполнительных органов власти и главы государства.

Ограничительная функция – смысл этой функции состоит в ограничении государственной власти правом. Конституционные нормы обязательны для государственных органов, образуют основу и границы их деятельности, предотвращают узурпацию и монополизацию власти.

Стабилизирующая функция – устойчивость государственно–правовых институтов обеспечивается нормами Конституции РФ. Стабиль-

ность институтов власти является одним из условий стабильности общества. Слишком частое изменение конституционных норм свидетельствует о неблагополучии в обществе и государстве.

Воспитательная функция – Конституция РФ закладывает традицию глубокого уважения к ней, к личности и праву, к суду и власти, к обществу и государству.

Таким образом, регулирующая роль Конституции РФ касается всего общественного организма.

4. Порядок внесения поправок и пересмотра Конституции РФ

Конституция – акт долговременного действия. Ее важнейшим свойством является стабильность. Юридической гарантией стабильности российской Конституции служит особый (жесткий) порядок ее пересмотра и принятия конституционных поправок. Принятие новой конституции всегда вызывается весьма существенными переменами в жизни общества, изменения в ней также должны требовать серьезного обоснования.

В Конституции РФ 1993 года порядок изменения и принятия новой Конституции регламентируется в главе 9. В этой главе можно выделить три модели решения вопроса об изменении Конституции.

1) Положения главы 1, 2 и 9 не подлежат изменению. Необходимость их изменения влечет за собой принятие новой Конституции (ст. 135).

2) Поправки к положениям глав 3–8 Конституции РФ, за исключением ст. 65, вносятся в порядке, предусмотренном для принятия Федеральных конституционных законов, после их одобрения законодательными (представительными) органами не меньше, чем 2/3 субъектов РФ (ст. 136).

3) Особый порядок установлен на случай изменения ст. 65 Конституции РФ, определяющей состав Российской Федерации. Соответствующие Федеральные законы также принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федеральных конституционных законов, но не подлежат одобрению со стороны законодательных (представительных) органов субъектов РФ (ст. 137).

Более широко вопрос об изменении Конституции изложен в Федеральном законе РФ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», принятом Государственной Думой 6 февраля 1998 года.

Предложения о поправках и пересмотре Конституции могут вносить (ст. 134) Президент РФ, Совет Федерации РФ, Государственная Дума РФ, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группы численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

5. Правовая охрана конституции

Конституция тогда является реальной, а не формальной, когда она действует. Охрана конституции в самом широком смысле предполагает совокупность разнообразных мер по обеспечению действия конституции. Это не только меры юридического характера, но и меры образовательного и воспитательного плана, меры экономические и политические.

Организация охраны конституции состоит в том, чтобы создать действенные гарантии конституционной законности. Охрана конституции не происходит сама собой. Она требует серьезной организационной работы как по формированию определенного мировоззрения, общекультурного, политического, правового сознания, так и по созданию реальных норм, институтов, материальных ресурсов, которые обеспечивают всестороннее действие Основного закона.

К охране Конституции РФ привлечены практически все ветви государственной власти и все виды органов государственной власти. Режим правовой охраны установлен непосредственно в Конституции РФ. Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом. Вступая в должность, он обязуется соблюдать и защищать Конституцию РФ, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу (текст Присяги Президента РФ ч. 1 ст. 82). Президент РФ наделен неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации в законах конституционных положений, приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с российской Конституцией. Президент РФ вправе использовать вето на стадии подписания федеральных законов (ч. 3 ст. 107), в том числе как гарантию обеспечения их конституционности. При противоречии постановлений и распоряжений Правительства РФ Конституции, федеральным законам и указам Президент РФ вправе отменять акты Правительства РФ (ч. 3 ст. 115). Обеспечивая единство исполнительной власти в государстве, Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в первую очередь в случае противоречия этих актов Конституции (ч. 2 ст. 85), а также предписывать соответствующим органам и должностным лицам необходимость строго следовать Конституции РФ.

Контроль за исполнением и соблюдением Конституции РФ в субъектах Федерации осуществляет полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, обеспечивающий реализацию конституционный полномочий главы государства.

Следует, однако, иметь в виду, что об охране конституции больше говорят в сугубо юридическом, узком смысле. И тогда она предстает как ***совокупность правовых средств по обеспечению юридического действия Основного закона*** (юридическая защита конституции).

Правовая охрана конституции и ее организация связаны с созданием и обеспечением реального действия правовых гарантий конституционной законности:

1. Совершенствование законодательства.
2. Контрольно-надзорные меры:

– парламентский контроль;
– контроль управленческих органов;
– судебный контроль;
– общественный контроль;
– специализированный конституционный контроль (или надзор);
– прокурорский контроль.

6. Конституционный контроль

Особую роль в правовой охране Конституции РФ играет Конституционный Суд РФ. Обязанности по организации правовых мер охраны конституции лежат на компетентных государственных органах. Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ иных видов нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 125). При этом дело не ограничивается собственно конституцией. Так, например, проведение работ по совершенствованию законодательства включает в себя не только подготовку поправок к конституции и новых конституционных норм. Сюда входят также разработка и совершенствование всех норм права, которые развивают нормы конституции, создают условия реального воплощения конституционных положений в жизни. Точно так же любые меры защиты прав и свобод граждан, в конечном счете, обеспечивают юридическую защиту конституции. И меры ответственности, применяемые к правонарушителям, в итоге упрочивают конституционный правопорядок. Все виды надзора и контроля за выполнением основанных на конституции законов служат по большому счету целям охраны конституции.

Правовая охрана конституции может быть представлена и в строго специальном (узком) смысле – как ***совокупность контрольно-надзорных полномочий и мер со стороны государственных органов, обладающих правом проверки содержания нормативных актов и действий адресатов права на предмет их соответствия Основному закону.*** В этом аспекте различают ***предварительную и последующую*** охрану конституции в зависимости от того, подвергаются контролю (надзору) проекты нормативных актов или уже принятые акты (совершенные действия).

Охрана может быть материальной**,** когда проводится содержательная проверка актов (действий), и формальной, когда проверке подвергается только соблюдение процедуры (порядка) принятия актов (совершения действия).

Различают правовую охрану в виде конкретного и абстрактного конституционного контроля. Конкретный – имеет место в связи с конкретными случаями применения нормативного акта или в связи с конкретной деятельностью должностных лиц и органов государства. Абстрактный – осуществляется по разным основаниям, но вне конкретного повода.

С точки зрения обязательности правовую охрану конституции можно подразделить на обязательную и факультативную**.** Первая предполагает возложение на определенных субъектов обязанности при определенных обстоятельствах предпринимать соответствующие действия по охране конституции. Вторая – основывается на собственной инициативе субъекта выступить в защиту конституции.

Организация охраны конституции осуществляется в разных формах:

1. В форме использования властных прерогатив Президентом РФ, как гарантом конституции.

2. В форме использования компетентными субъектами права законодательной инициативы.

3. Путем установления особого порядка (усложненного) пересмотра и внесения предложений о поправках в текст действующей конституции.

4. В форме прямого конституционного надзора, когда компетентный государственный орган выявляет не конституционность акта, но сам не отменяет его.

5. Через косвенный конституционный надзор, когда правомочные органы (суды общей юрисдикции) вправе временно не применять законы (если, по их мнению, они не соответствуют конституции) и обращаться за подтверждением их конституционности в Конституционный Суд РФ.

6. В форме предварительного и последующего конституционного контроля, когда компетентные государственные органы не только выявляют несоответствие актов конституции (не вступивших или уже вступивших в юридическую силу), но и отменяют то, что не соответствует Основному закону.

7. В форме официального нормативного и казуального конституционного толкования.

8. Посредством конституционно-правового судебного разрешения споров о компетенции (между субъектами Федерации, органами государственной власти и управления и т. д.).

9. В форме конституционной экспертизы правоприменительной практики, когда Конституционный Суд РФ рассматривает дела по жалобам о нарушении основных прав и свобод граждан.

В научной литературе дискутируется вопрос об отнесении к формам конституционного контроля референдума. Однако, было бы правильно усматривать в референдуме своего рода форму охраны конституции, но только тогда, когда в рамках этого института решаются организационные и правовые вопросы обеспечения действия конституционных норм.

5. Основы конституционного строя России

1. Понятие и принципы конституционного строя России

В науке конституционного права существуют различные подходы к определению понятия «конституционный строй». Назовём наиболее значимые из них.

Конституционный строй – это представленная в соответствующих структурах государства и общества и их институтов и закреплённая: нормами основного закона система основополагающих общественных отношений.

Конституционный строй – есть система господствующих политико-социальных, экономических и духовно-культурных отношений в их конституционной форме, воплощающих суверенитет народа, права и свободы человека и определяющих сущностные характеристики общества в целом.

Конституционный строй представляет собой порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека, а государство действует в соответствии с конституцией.

Конституционный строй представляет собой совокупность норм конституционного права, закрепляющих основы общественного устройства государства.

Выделяя общие черты названных подходов, можно констатировать, что **конституционный строй** – это, прежде всего, система общественных отношений как предмет конституционного регулирования. Конституционный строй это и конституционные нормы, и конституционные принципы, регулирующие отдельные виды общественных отношений существующего социального строя. Поэтому, говоря об основах конституционного строя, представляется необходимым выделить две их стороны. Во-первых, это реальные объективные общественные отношения. Во-вторых, – особый правовой институт, установленный законодателем. Указанный институт нашёл своё закрепление в главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя». Группы норм, названной главы, можно разделить на определённые виды:

1) нормы, регламентирующие деятельность государства и его органов;
2) определяющие правовое положение личности;
3) закрепляющие юридическую силу Конституции;

4) регулирующие правовое положение негосударственных организаций.

В главе 1 закреплены принципы конституционного строя России, которые следует рассматривать и как элементы, составляющие единицы последнего. К данным **принципам-элементам** относятся:

- Народовластие.
- Разделение властей.
- Государственный суверенитет.
- Приоритет прав и свобод человека.
- Верховенство права.
- Политический и идеологический плюрализм.
- Многообразие форм экономической деятельности.
- Социальный характер государства.
- Федерализм.
- Республиканская форма правления.
- Признание и гарантированность местного самоуправления.

Проанализируем каждый из этих элементов с точки зрения их юридического содержания и общественно–политической сущности.

Народовластие (ст. 3 Конституции РФ), является одним из главных решающих устоев конституционного строя. В этой норме, прежде всего, раскрывается само понятие народовластия. Во-первых, оно даётся в органической связи с понятием «суверенитет народа», во-вторых, только с народом связано употребление термина «источник власти». Это ключевое положение надо понимать таким образом, что все полномочия на осуществление государственной власти (законодательство, исполнительно–распорядительная деятельность, правосудие) институты и должностные лица государства приобретают в той или иной форме в результате свободно выражаемой воли народа. Только она делает власть государства легитимной, правомерной.

Разделение властей (ст. 10). Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную выражается, прежде всего, в осуществлении каждой из них самостоятельными, независимыми друг от друга структурами государственного механизма. Целью такого разделения является обеспечение гражданских свобод и законности, создание гарантий от произвола. Впервые в России принцип разделения властей был провозглашён в «Декларации о государственном суверенитете» 1990 г.

Государственный суверенитет (ст. 4). Статья содержит два фундаментальных для основ конституционного строя понятия – «суверенитет» и «территория». Суть части первой ст. 4 состоит в провозглашении суверенитета, т. е. верховенства и единства государственной власти Российской Федерации, и распространении её на всю территорию России. Государственный суверенитет имеет и внешнеполитический смысл (ч. 3 ст. 4). Обеспечение целостности и неприкосновенности территории РФ есть прямое воплощение её суверенитета многочисленных международных дого-

воров. Обеспечение целостности (суверенности) и вовне, что вытекает из Устава ООН, а также из многочисленных международных договоров. Обеспечение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации полностью соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права.

Приоритет прав и свобод человека (ст. 2). Признание прав и свобод человека высшей ценностью непосредственно вытекает из зафиксированного в ст. 1 Конституции РФ положения о Российской Федерации как демократического правового государства. В конечном итоге здесь должен действовать принцип: не человек для государства, а государство для человека.

Верховенство права (ст. 1, 15) – означает связанность государства, его органов правом. Господство права в сферах правотворчества, правореализации, правоприменения. Конституция РФ и законы обязательны для всех, кому они могут быть адресованы – для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений. В связи с этим важнейшим представляется положение (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ) в соответствии с которым, законы полежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются.

Политический и идеологический плюрализм (ст. 13). Политическое многообразие и многопартийность, наличие конституционной оппозиции стали неотъемлемой частью общественной жизни России. Закрепление этого положения конституции означает необратимость процесса становления гражданского общества, в котором партии играют как бы роль посредника между гражданским обществом и государством. Идейные основы многопартийности выражаются в идеологическом плюрализме. В Российской Федерации запрещается установление в качестве государственной или обязательной какой-либо идеологии (будь то марксизм-ленинизм, либерализм, идеология «национального государства» либо религиозная доктрина).

Многообразие форм экономической деятельности. В соответствии со ст. 8 Конституции РФ в России гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1). В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2). Признание и защита равным образом различных форм собственности провозглашены в Конституции РФ как результат проводимых в стране демократических реформ.

Социальный характер государства. Этот элемент конституционного строя закреплен в ст. 7 Конституции РФ. Из части 1 названной статьи следует, что социальное государство призвано заботиться о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Под достойной жизнью обычно понимают, прежде всего, материальную обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, до-

ступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, а под свободным развитием – физическое, умственное и нравственное совершенствование человека.

Федерализм. Одной из основ конституционного строя любого государства, в том числе и Российской Федерации, является национально–государственное устройство. В ст. 5 Конституции РФ закреплен федеративный характер российского государственного устройства. Федерализм в России имеет существенные особенности. Он представляет собой с одной стороны форму государственной организации национальных отношений, а с другой – форму демократизации управления государством, что выражается в децентрализации и разграничении предметов ведения и полномочий.

Республиканская форма правления. Названный элемент конституционного строя закреплен в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Понятие «республиканская форма правления» характеризует государство, в котором все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональными избранными представительными учреждениями. Главой государства в Российской Федерации является Президент, избираемый гражданами сроком на четыре года, а представительным и законодательным органом – Федеральное Собрание (парламент). Российская Федерация считается республикой смешанного типа. Республиканская форма правления предоставляет широкие возможности для реального воплощения принципа народовластия, наиболее полного отстаивания интересов большинства россиян федеральными органами власти, сформированными гражданами России.

Признание и гарантированность местного самоуправления (ст. 12). Местное самоуправление причислено к разряду основ конституционного строя. Исключение органов местного самоуправления из системы государственной власти необходимо трактовать не как потерю ими государственно-властной природы, а как установление своеобразного разделения государственных функций «по вертикали».

Таково краткое содержание ведущих элементов конституционного строя Российской Федерации. На основе этих принципов конституция устанавливает фундаментальные основы политической, правовой, экономической и социальной жизни России, определяет границы действия государства и его «вмешательство» в гражданское общество.

2. Понятие демократии. Народовластие и формы его осуществления в Российской Федерации

Конституция РФ провозглашает: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3). *Демократия* как основа конституционно-

го строя предполагает осуществление народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Под ***демократией*** традиционно понимается форма политического строя, основанная на признании народовластия, а значит прав, свобод и равенства, граждан. Демократия предполагает подчинение меньшинства большинству, выборность основных органов государственной власти, наличие широких прав и политических свобод граждан, а главное – эффективных средств и условий их реализации и соблюдения.

В демократическом государстве власть всегда исходит от народа, но непосредственным носителем государственной власти выступает государство в лице соответствующих органов, которым народ делегирует осуществление своих прав по управлению государством и обществом.

Главной формой демократии является демократия представительная. Это выборные должностные лица, органы государственной власти и местного самоуправления, состоящие из депутатов.

Непосредственная демократия представляет собой прямое участие граждан в обсуждении, выработке и принятии решений по вопросам государственного и местного значения, а также в контроле за проведением этих решений в жизнь.

Непосредственную демократию можно представить в виде системы, имеющей три уровня:

– базовые ценности, составляющие содержание, суть непосредственной демократии;

– механизм реализации и достижения ценностей демократии;

– конституционно-правовые институты и нормы, через которые упомянутые выше ценности получают непосредственное обоснование, закрепление и определяющее юридическое значение.

Содержание непосредственной демократии как подсистемы более общей системы – демократии – составляет совокупность нравственных, политических, правовых ценностей. Существуют различные концепции, определяющие ***демократию*** как форму государства, политический режим, политическую идеологию, политический процесс, политическое движение, вместе с тем в качестве основополагающих ценностей демократии во всех этих значениях называют обычно власть большинства при уважении прав меньшинства, свободу и политические права личности, равенство индивидов, уважение к правам человека со стороны государства. Эти нравственные и политические ценности получили правовое закрепление в конституциях современных демократических государств и международное признание.

Непосредственная демократия как система ценностей реализует посредством основ конституционного строя – выборности, плюрализма, верховенства правового закона и прежде всего конституции. Перечень данных институтов позволяет увидеть, что непосредственная демократия осу-

ществляется в основном не бюрократическими, не насильственными, не давящими на человека способами, а теми, которые «повернуты лицом к человеку».

Итак, **непосредственная демократия** как механизм управления представляет собой совокупность институтов, процедур выработки решений, обеспечивающих функционирование всей системы местного самоуправления в соответствии с ценностями демократии, создающих возможность учета мнения местного сообщества по вопросам местной жизни.

В зависимости от предмета правового регулирования правоотношения, составляющие предмет институтов непосредственной демократии подразделяются на отношения в сфере проведения:

– местных выборов, местного референдума;

– собраний (сходов) граждан;

– собраний и публичных манифестаций;

– отчетов и досрочного отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

– обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления;

– петиций, народной правотворческой инициативы.

3. Конституционные основы политической системы Российской Федерации

В наиболее широком смысле **политика** – это общественные отношения, связанные с осуществлением государственной власти. Реализация государственной власти осуществляется посредством политической системы.

В российской научной литературе **политическая система** чаще всего определяется как универсальная управляющая система социально асимметричного общества, компоненты которой (институциональный – партии, государство и др., нормативный – политические нормы, в том числе соответствующие отрасли и институты права, функциональный – политический режим, идеологический – политическая идеология) объединяются в диалектически противоречивое, но целостное образование «вторичными» политическими отношениями – между звеньями системы («первичные» политические отношения – это отношения между крупными социальными общностями данной страны). В конечном счете политическая система регулирует производство и распределение социальных благ между различными общностями и личностями на основе использования государственной власти, участия в ней, борьбы за нее.

Суть политического процесса следует определить как совокупность субъектных, структурных и функциональных связей, обеспечивающих консолидированность общества вокруг социально значимых ценностей,

мировоззренческих и поведенческих норм, конкретных целей и задач общественного развития. С учетом специфики конституционно-правового регулирования можно вычленить в политической системе два уровня отношений «первого порядка», которые формируют политический процесс в качестве одного из компонентов общественного строя:

1. Отношения, обеспечивающие политическую интеграцию общества:

• политическая социализация личности (институт политических прав человека и гражданина);

• консолидация политических интересов (политические партии, общественно-политические движения);

• политическая коммуникация (средства массовой информации, гражданские институты).

2. Отношения, обеспечивающие реализацию управленческих функций:

• определение норм социального взаимодействия (законодательная ветвь власти);

• применение норм социального взаимодействия (исполнительная власть);

• контроль за соблюдением норм социального взаимодействия (судебные органы).

Политическая система состоит из следующих элементов, закреплённых в главе 1 Конституции РФ:

1. Россия – демократическое федеративное правовое государство (ст. 1, 11);

2. Политические партии (ст. 13);

3. Иные общественные объединения (ст. 3);

4. Органы местного самоуправления (ст. 12);

5. Институты непосредственной демократии – референдум и свободные выборы (ст. 3).

Таким образом, реализация народовластия осуществляется в различных формах: через систему государственных органов, через общественные организации и политические партии, через институты непосредственной демократии. Единство, взаимосвязь и функционирование этих форм представляют собой динамику политической системы России.

Итак, **политическая система** – это совокупность государственных, политических и общественных организаций, через которые народ реализует принадлежащую ему по Конституции власть, управляет государством, определяет и проводит в жизнь внутреннюю и внешнюю политику.

4. Государство в политической системе общества

Первое место в политической системе Российской Федерации занимает государство. В соответствии с его конституционными характеристиками

оно является суверенным, правовым, федеративным, демократическим, социальным, светским. Из курса теории государства и права известно, что ***государство*** – это единая политическая организация общества, которая распространяет свою власть на всю территорию страны и население, располагает для этого специальным аппаратом и издаёт обязательные для всех веления в форме нормативно-правовых актов.

Государство занимает первое место в политической системе в силу ряда причин:

1. Государство – это единственная полновластная организация в масштабе страны.

2. Государство представляет весь многонациональный народ России.

3. Государство является собственником значительной доли средств производства, земли, природных богатств, материальных ценностей, охватываемых государственной собственностью.

4. Государство является официальным представителем внутри страны и во взаимоотношениях с другими государствами.

Вернёмся к названным выше конституционным характеристикам Российского государства, установленным Конституцией РФ.

Россия – суверенное государство (ст. 4). Государство защищает свой суверенитет военными, дипломатическими, правоохранительными методами. Существуют политические, экономические и правовые гарантии суверенитета Российской Федерации. Формами выражения суверенитета являются государственные символы.

Российской Федерации – правовое государство. Признаками такого государства являются:

– верховенство закона во всех сферах жизни и над другими нормативными актами;

– наличие совершенной системы законодательства, его кодификация;

– взаимная ответственность государства и граждан;

– гарантированность прав и свобод. Наличие действенного механизма защиты прав и свобод;

– существование эффективной системы контроля и надзора за соблюдением законности;

– высокая правовая культура населения.

Россия – демократическое государство (ст. 1). Определение Российского государства в качестве демократического раскрывается, прежде всего, в положении о том, что единственным источником власти в России является народ, кроме того, в положении о том, что эту власть сам народ и осуществляет как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3).

Россия – федеративное государство (ст. 1, 5). Характеристика Российского государства в качестве федеративного указывает на форму его территориальной организации. В Российской Федерации наряду с феде-

ральными органами государственной власти имеются органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации. Они осуществляют всю полноту государственной власти на всей территории в пределах своих полномочий. Субъекты Российской Федерации имеют своё законодательство, их статус закреплён не только в Конституции РФ, но и в собственных конституциях (уставах).

Россия – светское государство (ст. 14). В России никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Светским государством следует считать такое государство, в котором не существует какой-либо официальной, государственной религии ни одно из вероучений не признаётся обязательным или предпочтительным. В таком государстве религии не признаются источником права и не оказывают влияния на деятельность государственных органов. В то же время государство охраняет законную деятельность религиозных объединений. Религиозные объединения не могут вмешиваться в дела государства, не участвуют в выборах органов государственной власти и в деятельности политических партий.

Всю свою деятельность российское государство, в соответствии со ст. 10 Конституции РФ основывает на ***принципе разделения властей***. В аспекте классической теории, разделение властей необходимо, прежде всего, для обеспечения свободы граждан от произвола государства. Кроме распределения власти, необходимо исключить преобладание одной ветви над другими, а также установить гарантии каждой ветви от посягательств со стороны другой. Ветви власти не подчинены друг другу, но находятся в тесной взаимосвязи, одна ветвь не может ничего сделать без эффективного функционирования другой. Разделение властей означает демонополизацию власти в целом, взаимное уравновешивание ветвей – система сдержек и противовесов. В ст. 11 Конституции РФ принцип разделения властей соединяется с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами. Это означает уже разделение власти вглубь, по всей её иерархии. Общепризнанно, что отказ от принципа разделения властей неминуемо ведёт к диктатуре и тоталитаризму. Поэтому разделение властей есть единственно возможный способ организации власти в демократическом государстве.

В современных условиях становления конституционного строя в Российской Федерации принцип разделения властей обеспечивает защиту прав и свобод человека, рационализацию и оптимизацию деятельности государства.

5. Политические партии и общественные объединения в политической системе Российской Федерации

Остановимся более подробно на таких основах конституционного строя как идеологический и политический плюрализм, место и роль общественных объединений в политической системе российского общества.

В реализации: демократических форм государственной и общественной жизни особая роль принадлежит политическим партиям.

В соответствие с конституционным принципом политического многообразия, многопартийности государством гарантируется равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач.

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия является видом общественной организации как организационно–правовой формы юридических лиц (п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

а) политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

б) в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии с учетом требований, которые предусмотрены п. 6 ст. 23 Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях;

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

В соответствии с *Уставом* политическая партия может иметь местные и первичные отделения.

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 органов власти и общественности;

– выдвижение кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе.

Политическая партия вправе осуществлять свою деятельность на всей территории Российской Федерации.

Основные принципы деятельности политических партий.

1. Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности.

2. Деятельность политических партий не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ.

3. Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной.

4. Политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

ЗАПРЕЩАЕТСЯ: создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности.

Не допускается создание и деятельность структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных)), в Вооруженных силах РФ, правоохранительных органах и иных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органах государственной власти, в государственных организациях.

Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

Не допускается создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств.

Не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц.

Президент РФ вправе приостановить свое членство в политической партии на срок своих полномочий.

Политическая партия должна иметь программу, определяющую принципы ее деятельности, цели и задачи, методы их реализации и решения.

Членство в партии является добровольным и индивидуальным. Членами партии могут быть граждане РФ, достигшие 18 лет. Не вправе быть членами иностранные граждане, лица без гражданства, граждане, признанные судом недееспособными. Гражданин Российской Федерации может

быть членом только одной политической партии, состоять только в одном региональном отделении – по месту постоянного или преимущественного проживания.

Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решения о создании партии, об образовании ее регионального отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, о принятии устава, программы.

Политическая партия подлежит государственной регистрации. Партия осуществляет свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридическое лицо, с момента государственной регистрации. Регистрирующие органы вносят записи о политических партиях в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

Политическая партия, не принимавшая в течение 7 лет подряд участия в выборах подлежит ликвидации.

Идеология – это система политических, правовых, религиозных, философских взглядов на социальную действительность, общество, взаимоотношения людей. Идеология тесно связана с практической деятельностью людей и направлена на утверждение, преобразование или коренное изменение существующих в обществе порядков.

В реализации демократических форм государственной и общественной жизни немаловажная роль принадлежит общественным объединениям. Их деятельность регулируется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляющееся, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан на основе общих интересов для реализации общих целей указанных в уставе.

Существуют законодательно установленные организационно-правовые формы общественных объединений:

1. *Общественная организация* – основана на членстве, совместной деятельности, для защиты общих интересов и достижения уставных целей.

2. *Общественное движение* – данной форме свойственна массовость, в отличие от членов здесь существуют участники. Общественные движения преследуют социальные, политические и другие общественно–полезные цели.

3. *Общественный фонд* – вид некоммерческого фонда, целью которого является формирование имущества на основе взносов для общественно–полезных целей.

4. *Орган общественной самодеятельности* – создаётся для решения различных социальных проблем по месту жительства, работы.

5. *Общественное учреждение* – создаётся для оказания определённого вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям.

Принципами создания и деятельности общественных объединений являются:

1. Равенство перед законом независимо от организационно-правовых форм.

2. Добровольность, равноправие, самоуправление, законность.

3. Свобода в определении внутренней структуры.

4. Гласность и доступность информации о деятельности общественных объединений.

Закон устанавливает ограничения на создание и деятельность общественных объединений. К ним относятся:

1) выступления за насильственное изменение основ конституционного строя;

2) нарушение целостности территории Российской Федерации;

3) подрыв безопасности государства;

4) создание вооружённых формирований;

5) разжигание расовой, социальной, религиозной и национальной розни.

Государство обязано соблюдать права и законные интересы общественных объединений, оказывать поддержку их деятельности, регулировать предоставление льгот общественным объединениям, обеспечивать невмешательство в их деятельность.

Общественные объединения могут создаваться по инициативе не менее трёх физических лиц), в состав учредителей могут входить и юридические лица (как правило, другие общественные объединения). Не могут быть учредителями общественных объединений органы государственной власти и местного самоуправления. Решение о создании общественного объединения принимается на учредительном съезде или общем собрании. Общественные объединение считается созданным с момента принятия всех решений, т. е. действует и имеет права с обязанностями.

Как правило, политические партии и иные общественные объединения являются проводниками той или иной идеологии.

Закреплённое в ст. 13 Конституции РФ идеологическое многообразие представляет собой право одного человека, социальных групп, партий и общественных объединений на беспрепятственную разработку теорий, взглядов, идей относительно экономического, политического, правового и иного устройства Российской Федерации, зарубежных стран и мировой цивилизации в целом. Всё это должно свободно пропагандироваться в книгах, через средства массовой коммуникации и т. п. Идеологическое многообразие предполагает, и право публично защищать свои взгляды, полемизировать с иными идеологиями, требовать по суду или через иные органы устранения препятствий, связанных с реализацией вышеназванного.

В Российской Федерации существует равноправие идеологий и добровольность их выбора. Ни одна идеология не закрепляется государством

официально посредством закона или иным способом. Государство не вправе навязывать гражданам какую-либо идеологию, оно не может заставить разделять определённую идеологию под страхом наказания. Тем не менее, органы власти не могут действовать независимо от идеологических взглядов. Лица, находящиеся у власти имеют идеологию и с помощью государственного аппарата проводят свои воззрения в жизнь. Это и заставляет политические партии участвовать в борьбе за власть, правила ведения, которой закреплены в Конституции РФ.

Идеологическое многообразие базируется на свободе мысли и слова. Здесь возможны определённые злоупотребления, в результате чего появляются безнравственные, опасные для конституционного строя, расистские и т. п. концепции. Государство ограничивает пропаганду таких идей, когда дело доходит до прямых призывов или действий, подрывающих общественные устои. Часть 2 ст. 29 Конституции РФ установила, что не допускается пропаганда или агитация, разжигающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Таким образом, реализация народовластия осуществляется через политическую систему российского общества, которая строится на демократических началах, представляющих собой одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

6. Конституционные основы экономической системы Российской Федерации

Под **экономической системой** понимается строй жизни, отражающий формы собственности, производство и распределение продукта, управление народным хозяйством.

Конституционное, государственное регулирование экономической деятельности в правовом государстве не учреждает экономический строй общества, а только охраняет его главные устои. В Конституции РФ нет термина «рыночная экономика», но содержащиеся в ней нормы не оставляют сомнений в том, что государство охраняет основные принципы именно рыночной экономики. Если учесть, что современная российская экономика по существу складывается как смешанная, т. е. государственно-частная, то можно считать, что эта модель имеет достаточную конституционную основу.

Конституционные гарантии рыночной экономики:

1) *Единство экономического пространства* выражает стремление народа видеть территорию России как своеобразный общий рынок с едиными правилами (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ).

2) *Международная экономическая интеграция* (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ).

3) *Свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств* (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ).

4) *Поддержка государством конкуренции* – лучший способ содействия рыночной экономике. Конкуренция, следовательно, есть самый надёжный механизм рыночной экономики, увязывающий производство и человека в единую систему саморазвивающейся экономики.

Поддержка конкуренции осуществляется всей экономической политикой государства, Это, прежде всего ликвидация государственного монополизма, разгосударствление, приватизация и акционирование предприятий, специальные антимонопольные меры, стимулирование инвестиционной активности. Конституционный строй, обязывающий государство поддерживать конкуренцию является основой экономического прогресса.

5) *Свобода экономической деятельности* – другой основополагающий принцип рыночной экономики. Свобода экономической деятельности означает, что люди могут беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли. Они вправе свободно вести торговлю, открывать банки и биржи, создавать хозяйственные объединения.

6) *Защита и обеспечение устойчивости рубля* (ч. 2 ст. 75 Конституции РФ).

В то же время свобода экономической деятельности требует от государства особенного внимания, ибо злоупотребление ею чревата социальным взрывом. Свобода предпринимателя, например, не должна порождать произвол в создании условий труда для работников, нарушать права потребителей и социальную справедливость в обществе. Таким образом, провозглашение свободы экономической деятельности не только не исключает, но предполагает детальное и систематическое государственное регулирование экономических отношений.

Роль государства в создаваемой рыночной экономике сводится в основном к осуществлению двух **функций:**

1. Установление того, что принято называть правилами экономической игры, т. е. издание законов, определяющих правила поведения субъектов экономической, хозяйственной деятельности, распространяющиеся на всех участников соответствующих отношений.

2. Защита всех возникающих в соответствии с этим правилами отношений и их участников от любых противоправных действий с чьей бы то ни было стороны.

Основу конституционного строя применительно к рассматриваемым экономическим отношениям составляют два основных положения, сформулированных в ч. 2 ст. 8 Конституции РФ: признаются: частная собственность; государственная, муниципальная; иные формы собственности. Все формы собственности защищаются равным образом! (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Частная собственность является широким понятием. В него включаются не только предметы, направленные на удовлетворение личных потребностей людей, но также промышленные, финансовые и торговые предприятия, преследующие цель извлечение прибыли. Их собственники вправе распоряжаться ими по своему усмотрению (закрыть, слить, реорганизовать, продать). При этом они обязаны соблюдать законы и уплачивать налоги. Государство не вправе вмешиваться в управление такими предприятиями.

Государственная собственность распространяется на имущество, различные предприятия или их часть, если эти предприятия были созданы на средства, принадлежащие государству. Субъектами этого права могут выступать как Российская Федерация, так и субъекты Российской Федерации. В государственной собственности находятся заводы, торговые предприятия, железные дороги и др. Государство устанавливает систему управления этими предприятиям.

Муниципальная собственность включает имущество городских и сельских поселений, иных муниципальных образований. Следует помнить, что на территории муниципальных образований находятся и объекты других форм собственности. В муниципальной собственности обычно находятся небольшие промышленные и торговые предприятия, жилые дома, которыми управляют органы местного самоуправления.

Упомянутые в Конституции РФ «иные формы собственности» включают собственность общественных объединений – профсоюзов, политических партий, различных общественных организаций, общая, совместная, общая долевая собственность, собственной религиозных учреждений.

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно ст. 9 Конституции РФ Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Таким образом, **экономическая система** – это основывающийся на определенной материально-технической базе строй экономических отношений, воплощающий свойственный ему характер и формы собственности, принципы производства, распределения, обмена и потребления общественного продукта и организации управления экономикой.

7. Конституционные основы социальной системы Российской Федерации

Социальная политика представляет собой часть общей политики государства, которая регулирует отношения между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанные с ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей.

Главные задачи и цели социальной политики:

1) стабилизация уровня жизни граждан и улучшение их благосостояния;

2) трансформация экономического механизма, чтобы сделать его эффективным, работающим на благо людей;

3) проведение социальных преобразований;

4) интеграция Российской Федерации в мировое хозяйство.

Согласно Конституции РФ Россия – **социальное государство**. Это означает, что государство не снимает с себя заботу о социальной защите своих граждан, его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Обеспечение должного уровня социальной защиты, соблюдение основных социальных прав человека – гарантированный минимум дохода, положение безработных, защита материнства, детства, обеспеченность жильём, право на отдых и т. д. – непреложное требование к социальной политике Российской Федерации.

Основные требования:

– стабилизация уровня жизни населения;

– расширение мотивации для трудовой и предпринимательской деятельности активных граждан;

– адресная поддержка наименее защищенных социальных слоев населения;

– эффективное подоходное налогообложение;

– снижение роста инфляции.

Социальное развитие в Российской Федерации рассматривается в совокупности с политическими и экономическими отношениями в стране.

В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливается государственная пенсия, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Занятость – формулируется как деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общих потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая им, как правило, заработок (трудовой доход).

Гражданам принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Принужде-

ние (в какой либо форме) к труду не допускается, за исключением случаев, особо установленных законодательством.

В Российской Федерации имеется ***государственная система социальных служб.*** Она включает государственные предприятия и учреждения социального обслуживания, являющиеся собственностью субъектов Российской Федерации и находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации. Кроме того, социальное обслуживание осуществляется предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица. Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности.

Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб предоставляется: гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, – если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, в котором они проживают; гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов; несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Порядок предоставления бесплатного социального обслуживания определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Конституционные основы гражданского общества в России

1. Понятие «гражданского общества». Развитие учения о гражданском обществе

Термин «гражданское общество» стал употребляться уже более двух столетий назад. В юридическом смысле идея гражданского общества нашла свое выражение в римском гражданском праве (ius civile) и трудах древнеримских правоведов. Свое логическое развитие она получила в эпоху Возрождения в произведениях таких раннебуржуазных мыслителей, как Н. Макиавелли, Г. Гроций, Т. Гоббс, Дж. Локк, Б. Спиноза, Ж.-Ж. Руссо, Т. Джефферсон и др. Так, Дж. Локк часто употреблял термин «гражданское общество». Свобода и собственность – вот первооснова гражданского общества по Локку. Государство создается для того, чтобы с помощью закона охранять права и свободы людей. Дальнейшее развитие концепция гражданского общества получила в работах французского просветителя Ш.-Л. Монтескье. Монтескье отмечал, в обществе действуют законы, ко-

торые регулируют политическую свободу граждан по отношению к государству, то есть законы, регулирующие политический статус человека. Но существуют и законы, регулирующие гражданские права и свободы. Монтескье замечает, что может сложиться ситуация, когда «при свободном государственном строе гражданин не будет свободным, или при свободе гражданина строй все-таки нельзя будет назвать свободным».

Но и в них государство (как организация политической власти) и общество (как взаимодействие частных лиц) рассматривались как единое целое. И это понятно, ибо разграничить их было непросто, поскольку государство на весьма значительном этапе развития общества является его политическим выражением. Тем не менее, со временем, уже в XIX веке, философы новой формации начинают разграничивать гражданское общество и государство.

Гражданское общество на протяжении всего Нового времени было и продолжает оставаться могучим двигателем развития цивилизации. Именно ему человечество обязано своими величайшими достижениями в области науки и техники, в повышении уровня жизни населения, в индивидуальном личностном развитии каждого человека. Гражданское общество является также основой развития современной демократии.

Историческая практика свидетельствует, что чем более развито гражданское общество, тем больше оснований для демократии. И наоборот: чем менее развито гражданское общество, тем более вероятно установление авторитарных и тоталитарных режимов государственной власти.

Среди основных признаков гражданского общества многие мыслители выделяли следующие:

– естественноисторический характер образования;

– тесная взаимосвязь с правовым государством;

– наиболее полная реализация прав и свобод человека;

– сложная социальная структура с доминированием среднего класса;

– многообразие форм собственности при преобладании частной в рамках рыночной экономики;

– наличие многочисленных объединений граждан, отражающих широкую палитру хозяйственных, политических, семейных, культурных и иных интересов людей;

– отсутствие мелочной регламентации и прямого вмешательства государства в жизнедеятельность человеческого общества в целом и отдельных индивидов;

– самоорганизация и саморегуляция общества и его структурных подразделений.

Таким образом, человеческая личность, с ее свободами и правом на самореализацию, являются доминантой гражданского общества, которое отличается от таких общественно-исторических образований прошлого,

как община, корпорация, где личностное начало было неразвито и максимально ограничено.

Гражданское общество включает в себя экономические, семейно-бытовые, политические, религиозные, а также иные общественные отношения и, соответственно, такие институты, как, семья, образовательные учреждения, церковь, профессиональные, общественно-политические и другие организации, которые служат тому, чтобы наиболее полно обеспечивать групповые и индивидуальные потребности и интересы, в случае необходимости представляя их в сфере государственной власти.

Итак, гражданское общество – это совокупность внегосударственных общественных отношений (экономических, социально-культурных, нравственных, корпоративных, семейных, религиозных и др.), образующих особую сферу реализации законных интересов отдельных лиц и их объединений, предполагающих осуществление естественных прав человека и гражданина и обеспечивающих свободу всех форм творческой деятельности личности.

Становление гражданского общества является основой и гарантией необратимости демократических преобразований, основным условием реализации прав человека.

2. Существенные признаки и основные функции гражданского общества в России

Современное понимание гражданского общества предполагает наличие у него комплекса существенных признаков. Отсутствие или неразвитость некоторых из них позволяет определить состояние «здоровья» социального организма и необходимые направления его самосовершенствования.

Гражданское общество → это сообщество свободных индивидов.

Гражданское общество → открытое социальное образование.

Гражданское общество → сложноструктурированная плюралистическая система.

Гражданское общество → это саморазвивающаяся и самоуправляемая система.

Гражданское общество → правовое демократическое общество, где связующим фактором выступают признание, обеспечение и защита естественных и приобретенных прав человека и гражданина.

В настоящее время, то есть на современном этапе развития, гражданское общество достигло такой степени самостоятельности в своем функционировании, что создает структурные элементы самоуправления в самых различных сферах – экономике, социально-культурной деятельности, науке, охране общественного порядка и т. д. Это позволяет предположить, что элементы самоуправления в гражданском обществе будут все более вытеснять средства и формы государственного воздействия на обществен-

ные отношения. И, видимо, гражданское общество не вечно будет иметь государственную (политическую) форму.

Как бы то ни было, но нам необходимо определить гражданское общество с учетом современных представлений о нем и основных требований, которым оно должно соответствовать на нынешнем этапе развития человеческой цивилизации. К таким требованиям или принципам, лежащим в основе гражданского общества, относятся:

► обеспечение и защита естественных (неотъемлемых) прав и свобод человека и гражданина;

► многообразие форм собственности, экономическая свобода субъектов хозяйствования, рыночные отношения;

► невмешательство государства в частную жизнь граждан;

► взаимная ответственность государства и граждан;

► эффективная социальная политика, направленная на достижение высокого жизненного уровня, благосостояния населения;

►идеологический и политический плюрализм;

►равенство всех перед законом и правосудием, надежная юридическая защищенность населения;

► свобода слова и печати, независимость средств массовой информации;

► социальное партнерство, национальное и религиозное согласие;

► широкое развитие непосредственной демократии, формирование и функционирование разнообразных форм самоуправления в различных сферах общественных отношений.

Основные функции гражданского общества, применительно к условиям России

1. Участие граждан в правотворческой и нормотворческой деятельности связано с изданием негосударственными структурами актов, относящихся непосредственно к их деятельности, например регламентирующих порядок их образования, цели, задачи, функции, взаимоотношение с государственными органами власти и т. п. При этом любая нормотворческая деятельность институтов гражданского общества не должна противоречить Конституции РФ и осуществляться в точном соответствии с ней.

2. Контрольная функция гражданского общества за государственной политической властью и отдельными элементами гражданского общества в современных условиях практически не реализуется из-за недостаточно развитых институтов гражданского общества. Упразднив ранее имевшие место механизмы общественного контроля, например существовавшую во времена советского периода систему народного контроля, новая российская государственность пока еще не создала ничего взамен. В этом плане представляется весьма важным актуализация так называемых журналистских и депутатских расследований, Общественной палаты РФ. В условиях

развитого гражданского общества эта его функция является одной из самых основных.

3. Участие в осуществлении государственной политической власти проявляется, прежде всего, в выборах органов местного самоуправления, решении общегосударственных задач путем проведения референдума и т. п.

4. Правоохранительная (судебная) функция гражданского общества наглядно предстает в осуществлении правосудия мировыми судьями, заседателями, судом присяжных.

5. Поддержка государственной власти или противодействие ей выражается либо в одобрении проводимого государством политического курса (реформ), либо, наоборот, в актах гражданского неповиновения.

6. Оказание материальной поддержки (помощи) государственной политической власти (благотворительная деятельность общественных фондов, частных фирм и т. п., спонсорство).

7. Воспитательная и образовательная функции проявляются в семейном воспитании и образовании, а также в процессе обучения в негосударственных коммерческих учебных заведениях.

8. Функция здравоохранения и воспроизводства населения выражается в создании и деятельности негосударственных медицинских учреждений и социальных служб, оказании содействия институтов гражданского общества социальных услуг, охране материнства и детства, отцовства.

9. Экологическая функция гражданского общества проявляется в участии общественных институтов (органов местного самоуправления и общественных объединений) в реализации государственных экологических программ, создании экологических фондов, их сотрудничестве с международными неправительственными экологическими организациями, движениями и т. п.

10. Правовая активность при реализации собственных прав, свобод и законных интересов выражается в создании правозащитных общественных объединений, направлении коллективных и индивидуальных обращений в органы государственной власти и органы местного самоуправления и т. п.

3. Институты гражданского общества

Анализ современной литературы, посвященной феномену гражданского общества, позволяет выделить три подхода к классификации структуры гражданского общества:

1) характеристика по группам интересов;

2) характеристика по потребностям и видам социальных отношений;

3) характеристика по основным сферам жизнедеятельности общества.

Классификация гражданского общества посредством групп интересов и социальных потребностей более точно отражает его структуру, потому что в основе объединения граждан лежат именно интересы и потребности.

Структура гражданского общества по основным сферам жизнедеятельности общества включает следующие системы:

– социальную,

– экономическую,

– политическую,

– духовно-культурную,

– информационную.

В этой связи в целях наиболее эффективного и полного исследования институтов гражданского общества предлагается классифицировать институты гражданского общества по сфере и специфике осуществляемой ими деятельности на три вида:

а) институты гражданского общества в сфере оказания квалифицированной юридической помощи:

– адвокатура;

– общественные объединения адвокатов;

– нотариат;

б) институты гражданского общества в политической сфере:

– политические партии;

в) институты гражданского общества в социально–экономической и культурной сферах:

– некоммерческие общественные организации;

– общественные движения;

– общественные фонды, учреждения, профессиональные союзы;

– средства массовой информации;

– церковь (религиозные организации, конфессиональные объединения).

Помимо данной классификации в качестве отдельной категории институтов, напрямую (по своей правовой природе) не относящихся к гражданскому обществу, но действующих на его поле, следует выделить государственные образования, содействующие формированию и поддержке институтов гражданского общества: институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Общественная палата РФ, Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия, Совет при Президенте РФ по взаимодействию с религиозными объединениями, Общественный совет при МВД России.

Таким образом, **гражданское общество** – есть способ организации производственных, экономических отношений и соответствующих производительных сил, совокупность связей, возникающих в процессе владения, пользования и распоряжения собственностью, функционирования общественных объединений, средств массовой информации, семьи, воспитательных, образовательных, научных, культурных учреждений.

Признаки современного гражданского общества:

– наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

– самоуправляемость;

– конкуренция образующих его структур и различных групп людей;

– свободно формирующееся общественное мнение и плюрализм;

– всеобщая информированность и, прежде всего, реальное осуществление права человека на информацию;

– жизнедеятельность в нем базируется на принципе координации (в отличие от государственного аппарата, который построен на основе принципа субординации);

– многоукладность экономики;

– легитимность и демократический характер власти;

– правовое государство;

– сильная социальная политика государства, обеспечивающая достойный уровень жизни людей и др.

7. Понятие, содержание и принципы правового статуса личности

1. Понятие, структура конституционно-правового статуса личности

Основы правового положения (статуса) человека и гражданина – один из важнейших институтов конституционного (государственного) права России. Его нормы являются исходными, основополагающими для всех остальных институтов этой отрасли права. Обеспечение, защита основных прав, свобод и законных интересов граждан и человека – главная цель вообще и государства в целом.

В обществе, не знавшем деление на классы, положение людей, их поведение и взаимоотношения друг с другом, определялись сложившимися традициями, обычаями, нормами морали, соблюдение которых обеспечивалось общественным мнением, страхом перед силами природы и божественными силами, держалось также на авторитете и власти старейшин рода, родителей и т. д. С возникновением государства взаимоотношения личности с обществом и государством были закреплены юридическими нормами, вследствие чего возникло новое понятие – **правовое положение личности.**

Термин «личность» нельзя отождествлять с термином «гражданин».

Личность – более широкое понятие, т. к. под личностью в Российской Федерации понимаются не только российские граждане, но и проживающие на территории России иностранные граждане, лица без гражданства. Правовой статус человека определяет его положение международными правовыми нормами, а правовой статус гражданина регулируется нормами различных отраслей права: трудового, административного, гражданского, семейного, уголовного и т. д., т. е. налицо разница в источниках права.

Конституционно–правовой статус личности – это закрепленное нормами конституционного законодательства положение личности в обществе и государстве.

Содержание конституционно–правового статуса личности определяет:

– гражданство;

– правосубъектность;

– основные права, свободы и обязанности человека и гражданина;

– гарантии соблюдения прав и свобод.

1. Гражданство – характер связи личности и государства в российском обществе, а также объем ее прав, свобод и обязанностей определяется, прежде всего, наличием или отсутствием гражданства Российской Федерации.

2. Правосубъектость – это способность лица иметь определенные права и обязанности и их реализации. Данное понятие включает в себя: правоспособность, дееспособность, деликтоспособность.

3. Ядром конституционного статуса личности в Российской Федерации, его ведущим элементом являются основные права, свободы и обязанности. Отношение между личностью и государством определяются, прежде всего, общими политическими, экономическими, социальными и др. интересами. Характер взаимоотношений между человеком и гражданином, и государством определяются взаимной ответственностью и обязанностью друг перед другом.

4. Юридические гарантии. Реальность основ правового положения личности обеспечивается существующими в обществе гарантиями. Гарантии прав и свобод – это условия, средства, меры, направленные на обеспечение практического их осуществления, охрану и защиту.

2. Принципы конституционно-правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации

Определяющая роль в характеристике правого статуса человека и гражданина принадлежит его ***конституционным принципам***.

1. Принцип равноправия граждан. В ч. 2 ст. 6 Конституции РФ закрепляется: «Каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ». Данное положение дополняется ст. 19 Конституции РФ, которая устанавливает, что все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

2. Принцип неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина состоит в том, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17 Конституцией РФ). В соответствии с этим принципом в России не должны издаваться законы, отменяющие или умоляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55 Конституцией РФ). Временные ограничения ряда прав и свобод возможны при введении чрезвычайного положения (ст. 56 Конституцией РФ). Отдельные ограничения в реализации прав и свобод содержаться в статьях 32 и 35 Конституции РФ. Так, в ст. 32 установлены основания для ограничения избирательных прав граждан, в ст. 35 – ограничения в части пользования имущественными правами и т. д.

3. Принцип непосредственного осуществления прав и свобод раскрывается в ст.18 Конституции РФ. «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Действие данного принципа связано с принципом прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 15).

4. Принцип гарантированности прав, свобод и обязанностей. Конституционные права и свободы не только предоставляются, их реализация обеспечивается совокупностью гарантий – экономических, социальных, политических и правовых (ч. 1 ст. 17; ч. 1 ст. 45; ч. 1 ст. 5 Конституцией РФ). Согласно ст. 114 Конституцией РФ в компетенцию Правительства РФ входит осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан. Деятельность по обеспечению реального осуществления прав, свобод и обязанностей граждан является важной составной частью работы правоохранительных органов.

5. Принцип соответствия международно-правовым актам. В содержание основ конституционного строя Российской Федерации входит положение о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15 Конституцией РФ). Основополагающим документом данного принципа является Всеобщая декларация прав и свобод человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

6. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституцией РФ). Согласно данному принципу, проявить свое личностное начало человек может только в социальной среде развитого гражданского общества, отношения в котором определяются правом.

7. Принцип единства прав и обязанностей можно выразить как «нет прав без обязанностей, как нет обязанностей без прав» (ч. 2 ст. 6 Консти-

туцией РФ). Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, т.е. уважение чужих прав и свобод. Данный принцип всемирно признанный, универсальный принцип демократической организации общественной и государственной жизни. Сбалансированность прав и обязанностей в правовом статусе человека и гражданина является необходимой предпосылкой эффективности социального регулирования и обеспечения законности.

8. Принцип динамизма правового статуса личности отражает тот факт, что объем прав и свобод граждан, их обязанностей не остается неизменным. Каждый новый этап развития общества ведет к увеличению объема прав, так и к углублению содержания. Динамизм правового статуса личности выражает изменение ее правового положения в зависимости от тех преобразований, которые осуществляются в общественной и государственной жизни.

Таким образом, конституционно-правовой статус личности, закрепленный в Конституции РФ 1993 г. основан на новой концепции прав человека, базирующейся на идеях свободы личности и на международных стандартах.

3. Понятие, юридическая природа, черты и классификация прав и свобод

Права граждан – это признанные и гарантированные государством возможности совершать определенные действия по воле, усмотрению человека, выдвигать определенные законные требования к действиям других лиц, добиваться своих интересов, т. е. это вид и мера возможного поведения.

Некоторые права, требующие особенно высокой степени личной инициативы и независимости от воли других лиц, получили название ***свобод*** (свобода слова, печати, собраний, совести). Принципиального различия между понятиями «право человека» и «свобода человека» в сущности, нет (пример ст. 28 Конституции РФ).

Обязанности граждан – это объективно необходимые требования общества и государства к человеку и гражданину; необходимость совершать известные действия в пользу государства, общества и других лиц, т. е. это вид и мера должного поведения. Чтобы человек мог успешно реализовать свои права, он должен исполнять возложенные на него обязанности.

Профессор В. Г. Стрекозов выделяет следующие признаки (черты) конституционных прав, свобод.

1. Конституционные права и свободы обладают верховенством. Ни один государственный орган, ни одно должностное лицо не могут принять правовой акт или решение, которые бы противоречили конституционным правам, свободам. В случае коллизии всегда действует конституционная норма.

2. Конституционные права и свободы служат юридической базой для всех прав и свобод, устанавливаемых законодательством.

3. Основные права и свободы формируются в общем виде. Их детализация, конкретизация осуществляется в правах, устанавливаемых отраслевыми нормами.

4. Только конституционные права и свободы действуют на всей территории Российской Федерации, в отношении всех граждан государства, иностранцев и лиц без гражданства.

5. Для каждого гражданина Российской Федерации одинаков круг прав и свобод. Именно в области конституционных прав и свобод наглядно проявляется равноправие как принцип правового положения граждан.

6. Основные права, свободы и обязанности имеют постоянно действующий, непрерывный характер, то есть не могут быть исчерпаны однократным осуществлением. Они могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

7. Конституционные права, свободы и обязанности имеют повышенную государственно-правовую защиту. Это обусловлено, во-первых, тем, что все нормы Конституции РФ как Основного закона находятся под особой охраной государства. Во-вторых, в самом тексте установлен особый порядок пересмотра нескольких глав Конституции, в том числе гл. 2, закрепляющей права и свободы человека и гражданина. Согласно ст. 135 Конституции РФ эти положения не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, а изменяются Конституционным Собранием или всенародным голосованием (референдумом).

Вторая глава «Права, свободы человека и гражданина» содержит самое большое количество статей – 48. Основные права и свободы граждан могут **классифицироваться** в зависимости от следующих критериев:

1. В зависимости от сферы жизнедеятельности человека, в которой они используются, права и свободы квалифицируются на:

1) *личные права и свободы* (ст. 20–30, 45–53). К этой группе обычно относят право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на свободу передвижения и выбор места жительства и др.;

2) *политические права и свободы* (ст. 3, 13, 31–33). К ним относятся: право избирать и быть избранными, право на создание и участие в деятельности политических партий, право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и др.;

3) *экономические права* – право на труд, на занятие предпринимательской деятельностью, право частной собственности и др. (ст. 8, 34–37);

4) *социальные права* – право на пенсионное обеспечение, на охрану здоровья право на охрану семьи, материнства и детства и др. (ст. 39–43);

5) *юридические* – все равны перед законом и судом независимо от пола, имущественного или должностного положения, право на судебную защиту, на юридическую помощь и др.;

6) *культурные права и свободы* – право на доступ к культурным ценностям, на пользование результатами научного и культурного прогресса; свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества др. (ст. 44).

2. В зависимости от соподчиненности права и свободы можно классифицировать на:

1) *основные* (право участвовать в управлении делами государства);

2) *производные* – это способы реализации основные прав (право избирать, право участвовать в референдуме, право на равный доступ к государственной службе).

3. В зависимости от характера субъектов, реализующих права и свободы:

1) *индивидуальные* – могут быть реализованы только отдельным субъектом (право на жизнь, право на образование);

2) *коллективные* – могут быть реализованы только группой лиц (право на забастовку, право на создание политических партий).

4. В зависимости от характера субъектов, которым гарантированы права и свободы, следует различать:

1) права человека;

2) права гражданина.

5. По характеру осуществления права и свободы можно разделить на две группы:

1) *реализуемые в конкретных правоотношениях* (право на труд, право на социальное обеспечение, право на образование);

2) *реализуемые вне конкретных правоотношений* (право на жизнь, право на неприкосновенность частной жизни).

6. В зависимости от степени распространения на:

1) *общие* (присуще всем гражданам);

2) *специальные* (зависящие от социального, служебного положения, пола, возраста лица, а также других факторов как права потребителей, служащих, несовершеннолетних, женщин, пенсионеров, ветеранов, беженцев и др.).

7. Исходя из этапов провозглашения основных прав и свобод на три поколения:

– *гражданские и политические* (право на личную неприкосновенность, свободу мысли и слова, право на равный доступ к государственной службе и др.);

– *социальные, экономические и культурные* (право на труд, на здравоохранение, свободный доступ к достижениям науки и культуры и др.);

– *коллективные или солидарные* (право на мир, на информацию, на здоровую окружающую среду и др.).

4. Конституционные гарантии прав и свобод

Под ***гарантиями*** следует понимать условия и средства, реально обеспечивающие человеку и гражданину возможность пользоваться правами и свободами и неукоснительно исполнять возложенные на него обязанности.

Условия – это политико-правовой режим, в котором осуществляются основные права, свободы и обязанности. К таким условиям относятся:

– *экономические* – обеспечивающие всем свободу экономической деятельности в едином экономическом пространстве, поддержку конкуренции (ст. 8 Конституции РФ);

– *социальные* – политика государства, направленная на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь каждому, свободное развитие человека, социальную защищенность тем, кто в ней нуждается;

– *политические* – полновластие многонационального народа, возможность народа лично и через избранные представительные органы государства и органы местного самоуправления осуществлять свою власть, оказывать влияние на деятельность органов государства и органов местного самоуправления, в том числе в области защиты прав и свобод человека.

Средства – это механизм и материальные источники, обеспечивающие гражданам возможность пользоваться основными правами и свободами и исполнять возложенные на них обязанности.

Условия и средства должны действовать синхронно.

Гарантии прав и свобод могут быть условно разбиты на две группы: ***общие гарантии*** и ***гарантии правосудия***.

1. Общие гарантии прав и свобод человека и гражданина обеспечиваются активной деятельностью государства; самозащитой прав и свобод гражданами; международной защитой; возмещением вреда и неотменяемостью прав и свобод.

2. Гарантии правосудия – это гарантии подсудности; право на юридическую помощь, презумпция невиновности; запрет повторного осуждения; недействительность незаконно полученных доказательств; право на пересмотр приговора; гарантии от самообвинения; права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью и запрет обратной силы закона.

Гарантиям прав и свобод присущ системный характер. В самом общем виде гарантии могут быть систематизированы на экономические, политические, социально–нравственные и юридические гарантии.

Под *экономическими гарантиями* следует понимать закрепленные Конституцией формы собственности и основанную на их базе систему хозяйствования, которые призваны обеспечить достойную жизнь человеку и гражданину, удовлетворить его разумные материальные и духовные потребности. Экономические гарантии государство реализует за счет налогов, задержка поступления которых приводит к несвоевременной выплате

зарплаты, пенсий, пособий, вносит дезорганизацию в выполнение многих государственных программ.

Под *политическими гарантиями* следует понимать всю систему органов государства и общественно-политических организаций, которые создаются и действуют таким образом, чтобы разумно привлекать граждан к управлению государством и обществом. Политическая система создает необходимые условия для широкого привлечения граждан к управлению делами государства и общества. Это и непосредственная демократия, и демократия, осуществляемая через органы государства и через органы местного самоуправления.

Социально-нравственные гарантии – это социальная справедливость и совесть, благодаря которым граждане правильно понимают права, свободы и обязанности, правильно ими пользуются и правильно их исполняют.

Социальная справедливость – эталон нравственности государства и общества. Социальное государство берет на себя обязательство неукоснительно соблюдать социальную справедливость, быть противником неравноправия и привилегий, ее нарушающих.

Совесть – это эталон нравственности человека. Совесть – это чувство моральной ответственности человека за свое поведение.

Под *юридическими гарантиями* следует понимать закрепление прав, свобод и обязанностей нормами права и обеспечение их всей правоохранительной деятельностью государства.

Юридические гарантии как условия – это политико–правовой режим, обстановка в которой осуществляются права и свободы, они закреплены всем содержанием Конституции РФ.

Юридические гарантии как способы и методы – это правовой механизм, при помощи которого человек, гражданин или государственный орган обеспечивает реализацию того или иного права, либо его защиту (обращение в суд, жалоба, представление прокурора и др.).

Государственная юридическая защита прав и свобод человека и гражданина определяется положением, закрепленным в ст. 45 Конституции РФ в совокупности со всеми статьями Конституции РФ. Право каждого защищать свои права и свободы установлено ст. 31, 33, 35, 36, 46, 47–54 Конституции РФ, для чего могут быть использованы все виды обжалования, обращения в суд, к общественности, использование средств массовой информации, создание комитетов в свою защиту и др.

Каждый в праве в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46 Конституции РФ).

Это означает, что закрепленные в Конституции права и свободы имеют двойной механизм защиты, поскольку Россия приняла на себя обязательства соблюдать Всеобщую декларацию прав человека, пакты о правах,

ряд конвенций о защите прав и ликвидации всех форм дискриминации. Другими словами, наряду с внутригосударственной защитой возможна и международно-правовая защита прав и свобод человека.

Функцию гарантии прав и свобод человека и гражданина реализует Президент РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) как в своей личной деятельности, так и инициируя законы, издавая указы, направленные на защиту правового положения личности в целом, а также отдельных групп населения.

5. Реализация конституционных обязанностей в Российской Федерации

Конституционный строй утверждает единство прав и обязанностей. В настоящее время четкое понимание этого представляет необходимое условие повышения сознательности и активности граждан.

Конституционные обязанности человека и гражданина – это точная мера общественно–необходимого, должностного, наиболее разумного и целесообразного поведения, направленного на удовлетворение интересов общества и личности.

Конституция закрепляет основные обязанности человека и гражданина, которые имеют всеобщий характер; направлены на охрану, защиту важнейших социальных ценностей; являются условием существования общества и государства. Одни конституционные обязанности адресованы каждому человеку, другие – только гражданам России. Основными обязанностями являются:

1. *Соблюдение Конституции РФ и законов*. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию России и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

2. *Уважение прав и свобод других лиц*. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ).

3. *Обязанности родителей и трудоспособных детей.* Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей (ч. 2 ст. 38 Конституции РФ). Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3 ст. 38 Конституции РФ).

4. *Иметь основное общее образование* (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ).

5. *Обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры* (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ). Культурное наследие народов России – это материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности России и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.

6. *Обязанность платить законно установленные налоги и сборы* (ст. 57 Конституции РФ).

Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на правах собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами МСУ, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

7. *Сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам* (ст. 58 Конституции РФ).

8. *Обязанность гражданина России защищать Отечество*. Статья 59 Конституции РФ устанавливает:

1) Защита Отечество является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

2) Гражданин России несет воинскую службу в соответствии с федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 г.

3) Гражданин России в случае, если его убеждениям или вероисповедованию противоречит несение военной службе, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Отношения, связанные с реализацией гражданами России конституционного права на замену военной службы по призыву на альтернативной гражданской службой регулируются Федеральным законом «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 г., Указом Президента РФ « Вопросы организации альтернативной гражданской службы» от 21 июля 2003 г. № 793, Постановлением Правительства РФ «Об организации альтернативной гражданской службы» от 11 декабря 2003 г. № 750, Постановлением Правительства РФ от 28.05.2004 № 256 «Об утверждении Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы».

Исключительно большое значение в охране прав и свобод граждан имеют правоохранительные органы, в том числе и органам внутренних дел.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом «О полиции» сотрудник органов внутренних дел должен:

1) осуществлять свою деятельность в точном соответствии с законом.

2) всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организа-

ций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

3) сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий.

4) сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие–либо иные обстоятельства.

5) применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законодательством

6) федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел должен обеспечивать контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции.

В этой связи вывод один: строго согласуемая с соответствующими нормативными правовыми актами, безотказная и высокопрофессиональная защита прав и свобод личности от преступлений и административно–противоправных посягательств (тем более если правонарушение уже произошло) есть принципиальный показатель состояния законности в деятельности органов внутренних дел. Успешное выполнение этой задачи способствует укреплению правопорядка в стране, формирует у населения чувство уверенности в действенности власти и закона, в безопасности за жизнь, здоровье, имущество.

8. Институт гражданства в Российской Федерации

1. Понятие и сущность терминов «гражданство» и «подданство»

Сами понятия «гражданин» и «государство» известны человечеству с давних времен, но в разные времена в них вкладывалось неодинаковое содержание. Уже в древнеримском рабовладельческом государстве население делилось на граждан и неграждан. Гражданами считались, прежде всего, представители господствующего класса: в тот период гражданство означало принадлежность к классу рабовладельцев, которые обладали всеми правами и возможностью участвовать в решении государственных дел.

Рабы – не являлись гражданами, они не обладали никакими правами, однако, несли многочисленные обязанности. В период феодализма возникает новое понятие – подданство. Им именовалась юридическая связь феодала с людьми, которые проживали в его владениях и исполняли в его

пользу определенные обязанности (платили дань) – характеризующие подчиненность феодалу.

Буржуазные революции ликвидировали феодальные отношения, основанные на личной зависимости от хозяина. Пришедшая к власти буржуазия впервые провозгласила всех членов общества равноправными гражданами, вложив в понятие «гражданства» новое содержание, а именно, принадлежность лица к государству, что имело, как известно, прогрессивное значение.

Далее понятие «гражданство» нашло свое отражение и толкование в конкретных законодательных актах различных стран. Тем не менее, общим для большинства национальных правовых систем является то, что гражданство в современном понимании выражает глубокую связь, характеризующуюся взаимным долгом, взаимной ответственностью личности и государства, т. е. связь, где оба субъекта равны.

В царской России существовало подданство, а не гражданство. Причем законодательство о подданстве сохраняло черты средневековых, феодальных начал, не основывалось, в отличие от законодательства демократических государств того времени, на юридическом равенстве подданных.

В Российской империи подданные подразделялись на несколько разрядов с особым правовым статусом:

1) природные подданные, в составе которых, в свою очередь, выделялись: а) дворяне (потомственные и личные); б) духовные лица (делились по вероисповеданиям); в) городские обыватели (разбивались на группы; почетные граждане, купцы, мещане и цеховые); г) сельские обыватели;

2) инородцы (евреи и восточные народы);

3) финляндские обыватели.

Кроме того, четыре группы природных подданных законодательство делило на лиц податного и неподатного состояния. Лица неподатного состояния (дворяне и почетные граждане) пользовались свободой передвижения и получали бессрочные паспорта для проживания на всей территории империи; лица податного состояния (мещане и крестьяне) не обладали этими правами. С принадлежностью к той или иной категории подданных законодательство связывало весьма существенные различия в правах и обязанностях.

Первым актом советской власти по вопросам гражданства был Декрет ВЦИК от 11 (24) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов».

1 апреля 1918 г. ВЦИК принял Декрет «О приобретении прав российского гражданства».

В период действия Конституции 1924 года были приняты три основных акта, регулирующие вопросы гражданства: Положение о союзном

гражданстве 1924 года и Положения о гражданстве Союза ССР 1930 и 1931 годов.

В соответствии с этим Верховный Совет 19 августа 1938 г. принял Закон о гражданстве Союза ССР. Сохраняя сложившиеся основные принципы гражданства, Закон предусмотрел ряд принципиально новых положений.

Следующий этап в развитии законодательства о гражданстве был ознаменован принятием Конституции СССР 1977 г. и на ее основе нового Закона о гражданстве СССР 1 декабря 1978 г.

По сравнению с последним союзным Законом 1990 г. первый Закон о гражданстве РСФСР 1991г. ознаменовал значительное расширение демократических начал законоположений о гражданстве.

С 1 июня 2002 г. вступил в силу новый Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации, принятый 31 мая 2002 г. Необходимость разработки нового Закона была обусловлена принятием Конституции РФ 1993 года и теми сложностями, которые возникли после распада Союза ССР и были связаны с определением гражданства Российской Федерации лиц, переселяющихся в Россию из других союзных республик, ставших самостоятельными независимыми государствами.

Сегодня термин «российское гражданство» употребляется:

1) для обозначения устойчивой правовой связи человека с государством;

2) для определения государственно-правового института;

3) также рассматривается как морально-политическая категория, которая тождественна патриоту.

Итак, **российское гражданство** – это устойчивая, правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанной на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Следует иметь в виду, что не всякая правовая связь с российским государством характеризуется как гражданство. Например, между иностранцем, проживающим постоянно на территории Российской Федерации (или находящимся временно) тоже устанавливается правовая связь с Российской Федерацией. Однако она отличается от той, которая существует между гражданами России и Российским государством.

Отличие состоит в том, что:

1) правовая связь гражданина Российской Федерации с российским государством – устойчивая; она возникает с момента приобретения и продолжается до смерти (утраты).

2) она не прекращается и том случае, если гражданин РФ выехал за пределы своей страны, а правовая связь иностранца с Российским государством длится лишь пока он находится на территории Российской Федерации.

Как государственно-правовой институт, гражданство представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношение между

гражданами и государством по поводу гражданства (порядок приобретения, утраты, изменения гражданства).

2. Принципы гражданства как юридическая основа правового положения личности

В юридической науке термин ***«гражданство»*** имеет различные значения:

– гражданство, как субъективное право гражданина принадлежать к определенному государству;

– гражданство, как государственно-правовой институт;

– гражданство, как правоотношение, содержание которого составляют взаимные права и обязанности государства и гражданина.

Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» определяет основные принципы российского гражданства. Анализ законодательства о гражданстве позволяет выделить три основные группы принципов и правил гражданства Российской Федерации:

I – принципы и правила по поводу гражданства РФ;

II – принципы и правила, непосредственно связанные с содержанием гражданства РФ (состоянием в гражданстве);

III – принципы решения вопросов гражданства РФ.

В качестве принципов I группы гражданства следует выделить:

– право каждого человека на гражданство;

– признание двойного гражданства;

– поощрение приобретения гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации.

II группа представлена такими принципами, как:

– единое гражданство;

– равное гражданство;

– невозможность лишения гражданства России или права изменить его;

– недопустимость высылки за пределы Российской Федерации или выдачи российского гражданина иностранному государству;

– сохранение гражданства РФ лицами, проживающими за ее пределами;

– предоставление защиты и покровительства государства гражданам, находящимся за пределами Российской Федерации;

– поощрение приобретения гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации;

– сохранение гражданства при заключении или расторжении брака;

– запрет обратной силы закона.

III группу принципов гражданства образуют исходные (базовые) начала отношений, возникающих при решении органами, ведающими де-

лами о гражданстве, конкретных вопросов по поводу гражданства Российской Федерации. К их числу следует отнести принципы:

– уважение прав и свобод человека и гражданина;
– законность;
– объективность;
– гласность;
– оперативность;
– справедливость;
– единообразие.

Рассмотрим подробнее принципы гражданства второй группы.

1. Гражданство РФ – приобретается и прекращается в соответствии с законодательством о гражданстве, является единым и равным независимо от оснований приобретения (ст. 6 Конституции РФ).

2. Вопросы гражданства относятся к исключительному ведению Российской Федерации, что гарантирует единство российского гражданства (ст. 6 Конституции РФ).

3. Российское гражданство – открытое и не зависит от расы, языка, национальности, отношения к религии и других обстоятельств, а только от воли человека принять или выйти из российского гражданства (ст. 4 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

4. Приоритет норм международного права и международных договоров по вопросам гражданства над национальным законодательством.

5. Неотъемлемость гражданства – гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ст. 61 Конституции РФ).

6. Российский гражданин не может быть выслан за пределы страны или выдан другому государству (ст. 61 Конституции РФ).

7. Принцип экстерриториальности гражданства.

8. РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ст. 63 Конституции РФ).

9. В России признается двойное гражданство (ст. 62 Конституции РФ).

10. Принцип сокращения числа лиц без гражданства.

11. Принцип невосприимчивости гражданства к изменениям семейного статуса (ст. 8, 9 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

12. Рассмотрение и решение дел о гражданстве в персональном порядке.

Все вышеперечисленные конституционные принципы российского гражданства являются основой для всего законодательства о гражданстве.

3. Основания и порядок приобретения российского гражданства

Приобретение гражданства по действующему российскому законодательству – это обретение гражданства иностранцем, лицом без гражданства (апатридом) статуса гражданина Российской Федерации по основаниям и в порядке предусмотренным Гл. 2 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» являющейся основополагающим нормативным правовым актом в данной сфере правоотношений.

В Конституции РФ вопросы гражданства нашли отражение в ст. 6, 61, 62, 63. Статья 6 закрепляет единое и равное право каждого на приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации в соответствии с законом.

В ст. 6 ч.1 установлено, что гражданство в Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с законом, является единым и равным.

Согласно Гл. 2 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ основаниями приобретения гражданства Российской Федерации являются:

1) по рождению *(филиация)*;

2) в результате приема в гражданство *(общий порядок)*;

3) приобретение гражданства в результате его признания *(упрощенный порядок)*;

4) в результате восстановления в гражданстве *(реинтерация)*;

5) путем выбора гражданства *(положительная оптация)* при изменении территории и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами Российской Федерации;

6) по иным основаниям, предусмотренным Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» или международным договором Российской Федерации.

По первому основанию ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

Ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

По второму основанию иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, если указанные граждане и лица:

а) проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 13. Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 года и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства;

б) обязуются соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство;

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 настоящим Федеральным законом либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

д) владеют русским языком; порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства России.

Срок проживания на территории Российской Федерации, установленный пунктом «а» ч. 1 ст. 13, сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

б) предоставление лицу политического убежища на территории России;

в) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство России без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13.

Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных пунктом «а» ч. 1 ст. 13, и без представления вида на жительство.

По третьему основанию иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктом «а» ч. 1 ст. 13, если указанные граждане и лица:

а) имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;

б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка в соответствии со ст. 33.1, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в упрощенном порядке при условии, если указанные граждане и лица:

а) обязуются соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство;

б) имеют законный источник средств к существованию;

в) отказались от имеющегося у них гражданства иностранного государства. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации либо если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу не зависящих от лица причин.

В случае, если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой, они могут быть приняты в гражданство Россий-

ской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами «а», «в» и «д» ч. 1 ст. 13.

По четвертому основанию иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 13. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

2. Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, ранее имевшие гражданство Российской Федерации и оформившие выход из гражданства Российской Федерации в установленном порядке, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в общем порядке или в упрощенном порядке в соответствии Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ.

Лицо, приобретающее гражданство Российской Федерации по одному из оснований, предусмотренных пунктами «б»–«г» ст. 11 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», обязано принести ***Присягу гражданина Российской Федерации***:

«Я (фамилия, имя, отчество), добровольно и осознанно принимая гражданство Российской Федерации, клянусь:

– соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан;

– исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества;

– защищать свободу и независимость Российской Федерации;

– быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции».

От принесения Присяги освобождаются лица:

а) не достигшие возраста восемнадцати лет;

б) признанные недееспособными или ограниченные в дееспособности вступившим в законную силу решением суда;

в) неспособные вследствие ограниченных возможностей здоровья прочитать или произнести текст Присяги и (или) собственноручно его подписать;

г) иные лица в соответствии с решениями Президента РФ.

Присяга приносится лицом после принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, решения о приобретении этим лицом гражданства Российской Федерации.

Порядок принесения Присяги устанавливается Президентом РФ.

По пятому основанию при изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (опта-

цию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российской Федерации.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» установлены следующие основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации:

1) выступление лица за насильственное изменение основ конституционного строя страны или иные действия, создающие угрозу безопасности Российской Федерации;

2) участвуют либо участвовали в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах, либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил и препятствующих исполнению им своих миротворческих функций или направленных против Вооруженных Сил Российской Федерации, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов Российской Федерации и их сотрудников;

3) участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная, административная или гражданско–правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности России или граждан Российской Федерации;

4) имеют ограничения на въезд в Российскую Федерацию в связи с тем, что они подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавались Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо в связи с принятием в отношении лица решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (до истечения установленных сроков ограничения на въезд в Российскую Федерацию);

5) использовали при подаче заявления подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

6) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

7) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

8) преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

9) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

4. Основания и порядок прекращения российского гражданства

Прекращение гражданства Российской Федерации:

1. Гражданство РФ прекращается вследствие выхода из гражданства по ходатайству гражданина. Препятствия выхода:

– неисполнение обязанностей перед государством, установленное федеральным законом;

– существенные неисполненные имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами (до исполнения этих обязательств);

– если получена повестка для прохождения действительной срочной службы в Вооруженных Силах РФ (до ее прохождения или освобождения от нее в соответствии с Законом);

– если в отношении ходатайствующего возбуждено уголовное дело (до окончания производства по делу);

– если имеется вступивший в законную силу приговор суда (до отбытия наказания или освобождения от него);

– не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

2. Гражданство РФ прекращается в результате негативной оптации, т.е. при территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором Российской Федерации Государственной границы Российской Федерации граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» основаниями отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации являются:

1) решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, либо в случае отказа заявителя от принесения Присяги.

В случае, если при обращении с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской

Федерации заявитель не имел намерения нести обязанности, установленные законодательством Российской Федерации для граждан Российской Федерации, а целью приобретения гражданства Российской Федерации являлось осуществление деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, решение о приобретении гражданства Российской Федерации также подлежит отмене на основании сообщения заявителем заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство Российской Федерации.

2) факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке. При этом установленный вступившим в законную силу приговором суда факт совершения лицом хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных статьями 205, 205.1, ч.2 ст. 205.2, статьями 205.3–205.5, 206, 208, ч. 4 ст. 211, статьями 281, 282.1–282.3 и 361 Уголовного кодекса РФ, либо хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных статьями 277–279 и 360 Уголовного кодекса РФ, если их совершение сопряжено с осуществлением террористической деятельности, приравнивается к установлению судом факта сообщения заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство Российской Федерации;

3) если документы, на основании которых в отношении лица было принято решение о приобретении им гражданства Российской Федерации, представлялись им одновременно (совместно) с документами для приобретения гражданства Российской Федерации его супругом (супругой) и (или) детьми либо если в отношении указанного лица, его супруга (супруги) и (или) детей было принято общее решение о приобретении ими гражданства Российской Федерации и впоследствии было установлено, что в отношении указанного лица такие решения принимались на основании представленных им подложных документов или заведомо ложных сведений, отмена соответствующего решения о приобретении гражданства Российской Федерации в части, касающейся указанного лица, не влечет за собой отмену решения о приобретении гражданства Российской Федерации в части, касающейся супруга (супруги) и (или) детей указанного лица.

4. Полномочия органов государственной власти по вопросам гражданства

Государственными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации являются:

1) Президент РФ;

2) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы**;**

3) федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации**;**

В Федеральном от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» подробно регламентируется порядок производства по делам о гражданстве – порядок подачи и форма заявлений и ходатайств, порядок вынесения заключений и представлений по ходатайствам, сроки подачи и рассмотрения заявлений и ходатайств, исполнение решений по делам о гражданстве.

Президент РФ, решает вопросы:

а) приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке;

б) восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке;

в) выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке;

г) отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Президент РФ утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, в связи с исполнением настоящего Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Президент РФ издает указы по вопросам гражданства Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы осуществляют следующие полномочия:

а) определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

б) принимают от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

в) проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах, организациях;

г) направляют Президенту РФ заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

д) исполняют принятые Президентом РФ решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих на территории России;

е) рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими на территории Российской Федерации, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

ж) ведут учет лиц, в отношении которых федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

з) оформляют гражданство Российской Федерации;

и) осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

к) рассматривают заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, поданные иностранными гражданами, признанными носителями русского языка.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации:

а) определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих за пределами Российской Федерации;

б) принимают от лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

в) проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

г) направляют Президенту РФ заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

д) исполняют принятые Президентом РФ решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих за пределами России;

е) рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

ж) ведут учет лиц, в отношении которых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации,

находящимися за пределами Российской Федерации, приняты решения об изменении гражданства;

з) оформляют гражданство Российской Федерации детей при усыновлении (удочерении);

и) осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Оформление приобретения или прекращения гражданства РФ начинается по месту жительства заявителя. Затем, если это необходимо, документы поступают в Комиссию по вопросам гражданства, которая выносит на рассмотрение Президента РФ предложения по каждому ходатайству.

Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке осуществляются в срок до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке осуществляются в срок от трех до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Лицо, в отношении которого принято решение по вопросам гражданства Российской Федерации, вправе вновь обратиться с заявлением по вопросам гражданства Российской Федерации не ранее чем по истечении одного года после принятия предыдущего решения.

Важной гарантией соблюдения законности при решении вопросов гражданства является возможность обжалования этих решений. Так, решение полномочного органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации, об отклонении заявления по вопросам гражданства Российской Федерации может быть обжаловано в суд в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

9. Конституционно-правовые основы положения иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев

1. Правовые основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Понятие «иностранный гражданин» включает в себя два признака. Во-первых, это лицо постоянно или временно проживает в России, но не является ее гражданином. Во-вторых, это лицо состоит в гражданстве

(подданстве) другого государства, что подтверждается наличием у этого лица национального паспорта.

Ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дает ряд основных понятий, необходимых для определения правового статуса этих лиц:

– ***иностранный гражданин*** – физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

– ***лицо без гражданства*** – физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

– ***приглашение на въезд в Российскую Федерацию*** – документ, в том числе электронный документ, являющийся основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации;

– ***приглашающая сторона*** – федеральный орган государственной власти, дипломатическое представительство и консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация и ее представительство в Российской Федерации, представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, юридическое лицо, гражданин Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин и лицо без гражданства, а также иные имеющие в соответствии с федеральным законом право обращаться с ходатайством об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию органы, организации и физические лица, по ходатайству которых выдано приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства, въехавшим в Российскую Федерацию по визе, выданной на основании такого приглашения, либо непосредственно по указанному приглашению в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации;

– ***миграционная карта*** – миграционная карта – документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за

временным пребыванием в России иностранного гражданина или лица без гражданства;

– ***разрешение на временное проживание*** – подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Разрешение на временное проживание не может быть выдано в форме электронного документа;

– ***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 не может быть выдан в форме электронного документа;

– ***законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин*** – лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в России;

– ***временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин*** – лицо, получившее разрешение на временное проживание;

– ***постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин*** – лицо, получившее вид на жительство;

– ***трудовая деятельность иностранного гражданина*** – работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

– ***иностранный работник*** – иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность;

– ***иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя*** – иностранный гражданин, зарегистрированный в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность без образования юридического лица;

– ***разрешение на работу*** – документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, и других категорий иностранных граждан в

случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности;

– ***патент*** – документ, подтверждающий в соответствии с настоящим Федеральным законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности;

– ***депортация*** – принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации;

– ***иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы*** – иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном для отдельных категорий иностранных граждан (в том числе владельцев дипломатических или служебных (официальных) паспортов, пассажиров круизных судов, членов экипажей морских или речных судов либо иных транспортных средств, лиц, совершающих транзитный проезд через территорию Российской Федерации, жителей приграничных территорий), а также иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном в специальных целях, включая торговлю и хозяйственную деятельность на приграничных территориях, туризм, строительство).

Принципы правового положения иностранных граждан:

1) иностранные граждане равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств;

2) в отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод граждан России, правительством могут быть установлены ответные ограничения;

3) использование иностранными гражданами прав и свобод в России не должно наносить ущерб интересам отечественных граждан и других лиц.

Правовое положение иностранных граждан на территории России определяется российским законодательством и международными договорами.

Рассматривая Конституцию РФ, можно убедиться, что основные права принадлежат как российским гражданам, так и иностранным, а также лицам без гражданства. Это же относится и основным обязанностям. Но в тоже время они:

• не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти;

• принимать участие в референдумах (кроме выборов в органы местного самоуправления и участия в местных референдумах);

• не несут обязанности воинской службы,

• иметь доступ к государственной службе.

Главным принципиальным положением, определяющим правовой статус этих лиц в Российской Федерации, является ст. 62 Конституции РФ, в которой установлено: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

2. Правовой статус беженцев

Правовой статус беженцев регулируется международной Конвенцией о статусе беженцев, принятой 28 июля 1951 г., к которой в 1992 г. присоединилась и Россия.

Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» в ст. 1 дает следующее определение понятия ***беженец*** – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации 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 обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Временное убежище – это возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

Место временного содержания – это место пребывания лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи вблизи пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

Центр временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами – это место пребывания лиц, ходатайствующих о признании беженцами или признанных беженцами, и членов их семей на территории Российской Федерации;

Фонд жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами (фонд жилья для временного поселения) – это совокупность жилых помещений, предоставляемых лицам, признанным беженцами, и членам их семей.

Федеральный закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации, после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве. В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем и достигшее возраста восемнадцати лет, обязано лично или через уполномоченного на то представителя обратиться с ходатайством в письменной форме:

1) в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), если данное лицо еще не прибыло на территорию России;

2) в пограничный орган федеральной службы безопасности в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при пересечении данным лицом Государственной границы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Если лицо по состоянию здоровья не может лично обратиться с ходатайством, оно подает ходатайство и соответствующий медицинский документ через уполномоченного на то представителя;

3) в пограничный орган, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по внутренним делам, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Госу-

дарственную границу Российской Федерации в течение суток со дня пересечения данным лицом Государственной границы Российской Федерации.

При наличии обстоятельств, не зависящих от данного лица и препятствующих его своевременному обращению с ходатайством, срок обращения может превышать одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств;

4) в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Основаниями для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу являются следующие обстоятельства:

1) если в отношении лица возбуждено уголовное дело за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) если лицу ранее было отказано в признании беженцем в связи с отсутствием обстоятельств, предусмотренных настоящим Федеральным законом, при условии, что обстановка в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства) со дня получения отказа и до дня подачи нового ходатайства не изменилась;

3) если лицо получило обоснованный отказ в признании беженцем в любом из государств, присоединившихся к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев и (или) к Протоколу 1967 года, касающемуся статуса беженцев, при условии, что правовые нормы признания беженцем в данном государстве не противоречат законодательству Российской Федерации;

4) наличие у лица гражданства третьего государства, защитой которого лицо может воспользоваться, или права на пребывание на законном основании на территории третьего государства при отсутствии обоснованных опасений стать жертвой преследований в третьем государстве;

5) если лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем;

6) если лицо покинуло государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) не по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», и не желает возвращаться в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) из опасения понести в соответствии с законодательством данного государства наказание за незаконный выезд за пределы его территории либо за совершенное в нем иное правонарушение;

7) если лицо было вынуждено незаконно пересечь Государственную границу Российской Федерации с намерением ходатайствовать о признании беженцем и не обратилось с ходатайством в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»;

8) если лицо отказывается сообщить сведения о себе и (или) об обстоятельствах прибытия на территорию Российской Федерации;

9) если лицо состоит в браке с гражданкой (гражданином) Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации имеет возможность получить разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

10) если лицо уже имеет разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации.

Решение о признании беженцем является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Лицу, признанному беженцем и достигшему возраста восемнадцати лет, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом выдается ***удостоверение*** установленной формы. Удостоверение является документом, удостоверяющим личность лица, признанного беженцем и действует на всей территории Российской Федерации.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на:

1) получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях;

2) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

3) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством РФ;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством РФ, до убытия к новому месту пребывания;

5) охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения.

Лицо, признанное беженцем, и члены его семьи утрачивают право на пользование жилым помещением из фонда жилья для временного поселения в случае приобретения, получения, найма другого жилья;

7) медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации;

9) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных российским законодательством и международными договорами Российской Федерации;

10) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных российским законодательством и международными договорами Российской Федерации;

11) получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

12) содействие федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства);

13) обращение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации данных лиц и въезда их на территорию Российской Федерации.

Проездной документ в форме электронного документа не выдается;

14) обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории России или на приобретение гражданства Российской Федерации в соответствии с российским законодательством и международными договорами Российской Федерации;

15) участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

16) добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства);

17) выезд на место жительства в иностранное государство;

18) пользование иными правами, предусмотренными российским законодательством и международными договорами Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны:

1) соблюдать Конституцию РФ, Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

2) своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом;

3) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

4) сообщить в течение семи дней в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

5) сообщать о намерении переменить место пребывания на территории России либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

6) сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

7) проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, но не реже чем один раз в полтора года.

Лицо утрачивает статус беженца:

1) после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации;

2) если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности;

3) если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;

4) если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности;

5) если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»;

6) если не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;

7) если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», в данном государстве более не существуют.

Лицо лишается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом статуса беженца, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»;

3) привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

3. Правовой статус вынужденных переселенцев

Правовое положение вынужденных переселенцев определяет Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». В соответствии с данным законом **вынужденный переселенец** – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

В соответствии со ст. 2 вышеуказанного закона не может быть признано вынужденным переселенцем лицо:

1) совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством России;

2) не обратившееся без уважительной причины с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение 12 месяцев со дня выбытия с места жительства;

3) покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Признание лица вынужденным переселенцем осуществляется в соответствии с Законом РФ от 19.02.1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

Решение о признании лица вынужденным переселенцем принимается соответствующим территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности.

Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается соответствующее ***удостоверение***. Сведения о признанных вынужденными переселенцами членах семьи, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в удостоверение одного из родителей. Удостоверение не может быть выдано в форме электронного документа.

Статус вынужденного переселенца предоставляется на срок пять лет, который может быть продлен.

Вынужденный переселенец имеет право:

1) самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Вынужденный переселенец может в соответствии с установленным порядком проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади;

2) при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории Российской Федерации получить у федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориального органа в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;

3) на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством РФ. При этом малоимущие лица (семья, одиноко проживающий гражданин) имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места временного поселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством РФ. Отнесение лиц, признанных вынужденными переселенцами, к категории малоимущих осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Вынужденный переселенец обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;

2) соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;

3) при перемене места жительства в пределах территории Российской Федерации встать на учет в течение одного месяца в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту жительства. Снятие с учета вынужденного переселенца по прежнему месту жительства осуществляется после получения сведений о постановке его на учет в качестве вынужденного переселенца из территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту жительства;

4) проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Вынужденный переселенец утрачивает право на проживание в жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев при получении (приобретении) другого жилья или при завершении строительства индивидуального жилья, при утрате или при лишении статуса вынужденного переселенца, а также в случае, если он отсутствует без уважительных причин свыше шести месяцев.

Вынужденный переселенец не может быть возвращен против его воли на территорию (в населенный пункт), которую он покинул по обстоятельствам, предусмотренным Законом РФ от 19.02.1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

Вынужденный переселенец не может быть переселен без его согласия в другой населенный пункт.

Лицо утрачивает статус вынужденного переселенца при

1) прекращении гражданства Российской Федерации;

2) при выезде для постоянного проживания за пределы территории Российской Федерации либо при возвращении в субъект Российской Федерации, территорию которого лицо было вынуждено покинуть, в случае приобретения этим лицом права пользования жилым помещением в указанном субъекте Российской Федерации по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

3) в связи с истечением срока предоставления статуса вынужденного переселенца.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно умышленно сообщило ложные сведения или предъявило заведомо фальшивые документы, послужившие основанием для признания его вынужденным переселенцем.

4. Институт политического убежища

Конституция РФ предусматривает особую форму взаимоотношений государства и человека в рамках **института политического убежища** (ч. 1 ст. 63 Указа Президента РФ от 21.07.1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища).

Политическое убежище предоставляется Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов Российской Федерации на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией РФ и указанным Положением.

Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно–политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится в соответствии с указом Президента РФ.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории Российской Федерации правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего политическое убежище, при условии их со-

гласия с ходатайством. Согласие детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

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 Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»;

– лицо представило заведомо ложные сведения;

– лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;

– лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, которому Российской Федерацией 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 Российской Федерации;

– приобретения гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны.

Утрата политического убежища определяется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РФ по представлению Министерства внутренних дел РФ на основании заключений Министерства иностранных дел РФ и Федеральной службы безопасности РФ. Решение Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ доводится до сведения лица, утратившего политическое убежище.

Лицо может быть лишено предоставленного ему Российской Федерацией политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также, если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, либо если оно со-

вершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Лишение политического убежища производится указом Президента РФ.

10. Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина

1. Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина: понятие, виды, система

Юридический механизм защиты прав и свобод представляет собой определённую систему органов, средств, закреплённых в Конституции РФ, обеспечивающих наиболее полную и эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина. В данном определении отражаются характерные, сущностные особенности конституционного механизма защиты:

1) это определённая система государственных органов и средств.

2) вся деятельность указанных в законодательстве органов власти, направлена на соблюдение и защиту прав и свобод личности. Причём функцию защиты прав и свобод они осуществляют как в процессе выполнения своих общих задач, так и в специальной форме деятельности.

Конституционный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина включает в своё содержание различные элементы:

– объекты защиты;

– субъекты защиты;

– конституционно-правовые нормы – основания защиты;

– процессуальные действия – формы защиты.

Объектами защиты выступают права и свободы человека и гражданина. Причём, это в первую очередь конституционные права и свободы, как наиболее важные и фундаментальные.

Субъектами защиты прав и свобод человека и гражданина выступают как различные органы (государственные, местные, межгосударственные, международные и т. д.), так и сами обладатели конституционных прав и свобод. Конституция РФ предусматривает следующие субъекты защиты:

– государственные органы (ст. 2, 7, 18, 24, 38, 45, ч. 1 ст. 46);

– объединения и организации (ч. 1 ст. 30, ст. 13, ч. 3 ст. 37, ч. 3 ст. 46, ч. 1 ст. 48);

– личность (человек, гражданин) (ст. 29, ч. 2 ст. 45, ст. 31, 44, 46, 52).

Основаниями защиты являются:

– конституционные нормы – это юридическое основание;

– конкретные нарушения или ограничения прав и свобод, которые возникают в результате неправомерных действий кого-либо – это фактическое основание.

Под формой защиты прав человека в широком смысле понимают порядок их защиты. Защита прав и свобод человека осуществляется способами, то есть в формах, которые предусмотрены признанными данным государством международно-правовыми нормами, а также действующим внутри государства законодательством.

Таким образом, способ защиты прав человека – это порядок, каким реализуется право человека на правовую защиту. К числу таких способов относятся:

– юрисдикционный;

– неюрисдикционный способ регулирования.

Юрисдикционная форма защиты прав человека – это деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных органов и органов управления, а также соответствующих международных органов по восстановлению нарушенных прав человека.

В свою очередь юрисдикционная форма защиты прав человека подразделяется на *судебную* и *внесудебную*.

Под судебной формой защиты следует понимать рассмотрение споров, дел о защите нарушенных или возможных быть нарушенными правах и законных интересах физических и юридических лиц в любом суде Российской Федерации (федеральный, конституционный (уставный), мировой судья). Судебная защита прав человека – это такой способ правоприменительной деятельности федеральных судов, а также Международного суда ООН и Европейского суда по правам человека, в которых осуществляется правосудие по восстановлению нарушенного права и признания права оспариваемого.

Подобная роль данной формы защиты обусловлена следующими моментами:

1. Суд как единственный носитель судебной власти независим и подчиняется только закону.

2. Судебная процедура максимально приспособлена к разрешению юридических дел, поскольку протекает в особой процессуальной форме.

3. Судебная форма защиты носит универсальный характер, так как в судебном порядке может защищаться любое субъективное право и законный интерес.

В соответствии с Конституцией РФ, каждый гражданин имеет право на судебную защиту от посягательств на честь, достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество. Судебной защите подлежат те права граждан, которые ущемлены в результате действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона или превышением полномочий. Судебной защите подлежат также права граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций.

Объектом обжалования могут быть законы, действия Президента РФ, постановления Правительства РФ и т. д. Суд, таким образом, осуществляет

надзор за законностью в стране, обеспечивает приоритет прав и свобод граждан перед любыми акциями государства.

В российской системе судопроизводства осуществляется *конституционно-правовая, административно-правовая, уголовно-правовая, гражданско-правовая* защита прав человека.

Под внесудебной формой защиты прав и законных интересов следует признать порядок рассмотрения жалоб, заявлений, обращений и т. д. административными органами, органами прокуратуры, Уполномоченным по правам человека, общественными объединениями, а также нотариальная форма. К вышеперечисленным формам внесудебной защиты нужно отнести и самозащиту, а также международные и внутригосударственные внесудебные формы защиты прав человека.

К числу внесудебных международных форм защиты прав человека относится деятельность Комиссии по правам человека ООН, Верховного комиссара по правам человека, деятельность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ/ОБСЕ).

В настоящее время Россия участвует в 45 правозащитных конвенциях Совета Европы. Особенностью такого участия для России является признание того факта, что все учреждения Совета Европы выполняют правозащитные функции, а право Совета Европы в основе своей правозащитное.

К числу внутригосударственных внесудебных форм защиты прав человека относятся:

– осуществление государственного надзора и контроля по защите прав и свобод человека;

– административная и прокурорская деятельность Комиссии по правам человека при Президенте РФ и Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и в регионах;

– прокурорская форма защиты прав человека – деятельность прокуратуры Российской Федерации по применению способов защиты в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, а также администрациями органов, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. При этом прокурорская форма защиты субъективного права носит самостоятельный характер, поскольку в силу действующего законодательства прокуратура занимает особое место в государственном механизме и не может быть отнесена ни к одной из ветвей власти. К настоящему времени в законодательство о прокуратуре внесен ряд изменений правозащитного характера. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанным Законом выделен в отдельное направление деятельности прокуратуры.

Неюрисдикционная форма защиты представляет собой совокупность действий (мер) самих управомоченных лиц по восстановлению (под-

тверждению) нарушенного (оспариваемого) права без обращения за помощью к компетентным органам и организациям. К этим формам защиты прав человека можно отнести:

– самозащиту права. Самозащита – это действия граждан, направленные на защиту своих гражданских прав.

– добровольное удовлетворение,

– общественную защиту;

– нотариальную;

– третейскую формы защиты.

Часть 2 ст. 45 Конституции РФ устанавливает, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Способы самозащиты многообразны:

– обжалование действий должностных лиц;

– обращение в средства массовой информации;

– использование правозащитных организаций и общественных объединений (профсоюзы и т. д.);

– право защищать свои права и с помощью оружия. В этих целях Федеральный закон «Об оружии» предоставил гражданам возможность приобретения определенных видов оружия. Но само право использования огнестрельного оружия для защиты жизни, здоровья и собственности может быть использовано только в пределах необходимой обороны или крайней необходимости.

Все способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения.

Общественной формой защиты субъективного права является порядок применения способов защиты (мер защиты и мер ответственности) объединениями граждан, как имеющими статус юридического лица, так и не имеющими такового. Как правило, это деятельность неправительственных организаций, выполняющих целый ряд функций, к числу которых относятся:

1) выражение запросов граждан;

2) поощрение свободы выражения мнения;

3) мобилизация общественности на участие в демократических процессах;

4) предупреждение насущных проблем как национального, так и международного характера;

5) активизация деятельности государства в области защиты прав человека.

Такое право предоставлено им Федеральным законом » от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Особое место среди неправительственных организаций, защищающих права граждан, юридических лиц и других субъектов правовых отношений, занимают коллегии адвокатов, члены которых осуществляют представи-

тельство и защиту прав интересов физических и юридических лиц, оказывают квалифицированную юридическую помощь.

2. Понятие, сущность и содержание конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в России

Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина представляют собой систему норм, принципов, условий и требований, обеспечивающих в своей совокупности соблюдение конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Гарантированность предстает важнейшим признаком, имманентным свойством прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, необходимым качеством среды их окружения.

В отечественной юридической науке, в широком плане понятием «***гарантии***» охватывается вся совокупность объективных и субъективных факторов, которые направлены на полную реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод граждан, на устранение возможных причин и препятствий их неполного или не подлежащего осуществления и защиту прав от далеко не редких в наши дни нарушений.

Под ***гарантиями «субъективного права и охраняемого законом интереса»*** понимаются «экономические, политические, идеологические и юридические средства, которые обеспечивают постоянное совершенствование содержания субъективных прав и интересов, их реальное осуществление, а в необходимых случаях – эффективную защиту».

В юридической науке выделяется, что в общественно–правовой системе реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, следует различать «обеспечение прав и свобод» и «их реализацию».

Под обеспечением конституционных прав и свобод понимается система их гарантирования, т. е. система общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях их охрану. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина обеспечиваются посредством гарантий в процессе их реализации. Так, следует считать слова «обеспечивать» и «гарантировать» по смыслу и назначению одинаковыми.

Понятие «обеспечение» подразумевает активную целенаправленную деятельность государственных органов по созданию условий для реального использования личностью предоставленных ему конституционных прав, свобод и обязанностей. Обеспечение конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина посредством определенных гарантий – конституционное положение. В Конституции РФ (ч. 1 ст. 17) говорится, в частности: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам между-

народного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Таким образом, конституционное гарантирование заключается в закреплении в правовом акте, имеющем высшую юридическую силу, то есть в Конституции РФ, на основе международных принципов, необходимых средств обеспечения прав, свобод и обязанностей человека и гражданина и их реализации.

3. Задачи и функции органов внутренних дел в защите прав и свобод человека и гражданина

Исходя из положений Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», основными задачами органов внутренних дел являются:

1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;

4) розыск лиц;

5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

6) обеспечение правопорядка в общественных местах;

7) обеспечение безопасности дорожного движения;

8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной детективной (сыскной) деятельности;

9) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

10) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

По решению Президента РФ сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Для решения задачи по разработке и принятию в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина нормативные правовые акты уполномочивают органы внутренних дел разрабатывать и принимать меры административно-правового, уголовно-процессуального, оперативно-разыскного, организационного и воспитательного характера.

Полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина.

Деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось,

что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан.

Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание.

Сотрудник полиции в случае обращения к нему гражданина обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса.

Полученные в результате деятельности полиции сведения о частной жизни гражданина не могут предоставляться кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом.

Следует заметить, что защита сотрудниками ГИБДД прав и свобод граждан представляет собой комплекс разнообразных мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию, устранению их нарушений и, соответственно, их общественно опасных, вредных последствий, а также оказанию непосредственной помощи пострадавшим, восстановлению нарушенных прав и законных интересов. Однако речь здесь идет не обо всех нарушениях прав и свобод, а только о тех из них, которые связаны, прежде всего, с совершением любых преступлений и административных правонарушений (в пределах установленной законодательством компетенции).

Что же касается гражданских, налоговых, финансовых, трудовых (дисциплинарных) и других разновидностей правонарушений, то здесь защитная деятельность органов внутренних дел сводится в основном к фиксированию фактов правонарушений, информированию соответствующих органов и разъяснению потерпевшим порядка защиты нарушенных прав и свобод.

11. Институт уполномоченного по правам человека в России

1. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Важное значение в деле обеспечения государственной защиты прав и свобод граждан имеет институт Уполномоченного по правам человека в России.

Уполномоченный по правам человека (в зарубежных странах омбудсмен[1]; комиссар по правам человека; народный защитник; защитник прав человека) –конституционный института, существующий во многих зарубежных государствах. Идея учреждения в России института Уполномоченного по правам человека и гражданина впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР. В 1997 г. был принят Федеральный конституционный закон об этом государственном институте, а в мае 1998 г. избран Уполномоченный по правам человека в России. В соответствии со ст. 103 Конституции РФ назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека относится к ведению Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В системе разделения властей России Уполномоченный по правам человека занимает особое место. Он не принадлежит ни к одной из трех ветвей власти. Он выполняет публично-представительную функцию, его деятельность распространяется на самую конфликтную сферу общественных отношений – отношений гражданина и государства, особенно гражданина и чиновника. Его деятельность дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, а также обладает неприкосновенностью. В своей деятельности Уполномоченный подотчетен Президенту РФ и работает во взаимодействии с Межведомственной комиссией России по делам Совета Европы.

Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

---

[1] Омбудсмен (от шведск. ombudsman – представитель чьих–либо интересов) – это специально избираемое (назначаемое) должностное лицо для контроля за соблюдением прав человека разного рода административными органами, а в некоторых странах частными лицами и объединениями.

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким–либо государственным органам и должностным лицам.

В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией РФ, настоящим Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», законодательством Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции.

Местом постоянного нахождения Уполномоченного является город Москва.

2. Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся в Государственную Думу в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

При вступлении в должность Уполномоченный приносит присягу следующего содержания: «Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести».

Присяга приносится на заседании Государственной Думы непосредственно после назначения Уполномоченного на должность. Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения присяги.

Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. Истечение срока полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности.

Уполномоченный не может иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня вступления в должность. В случае, если в течение указанного срока Уполномоченный не выполнит установленные требования, его полномочия прекращаются и Государственная Дума назначает нового Уполномоченного.

Уполномоченный обязан сообщать в порядке, предусмотренном указами Президента Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

В случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, произведшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной Думы на задержание Уполномоченный должен быть немедленно освобожден.

Уполномоченный досрочно освобождается от должности в случаях:

1) нарушения требований ст. 11 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»;

2) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного;

3) полномочия Уполномоченного могут быть прекращены Государственной Думой также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности;

4) Уполномоченный может быть освобожден от должности также в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

Досрочное освобождение Уполномоченного от должности производится постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В случае досрочного освобождения Уполномоченного от должности новый Уполномоченный должен быть назначен Государственной Думой в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения предыдущего Уполномоченного от должности в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

3. Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на:

1) решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе;

2) решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным.

Жалобы, адресованные Уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному.

Получив жалобу, Уполномоченный имеет право:

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.

О принятом решении Уполномоченный в десятидневный срок уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

Отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, а также направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

Предоставление Уполномоченному информации, составляющей государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Уполномоченный вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или административному делу, делу об административном правонарушении либо уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с исполнением им своих обязанностей.

Уполномоченный обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

До вынесения окончательного решения материалы, полученные при рассмотрении жалобы, разглашению не подлежат. Уполномоченный не вправе разглашать ставшие ему известными в процессе рассмотрения жа-

лобы сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с административным исковым заявлением (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) 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;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Должностные лица бесплатно и беспрепятственно обязаны предоставлять Уполномоченному запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий. Запрошенные материалы и документы и иная информация должны быть направлены Уполномоченному не позднее 15 дней со дня получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

Вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных настоящим Федеральным конституционным законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Уполномоченный осуществляет взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах Российской

Федерации в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Уполномоченный осуществляет взаимодействие с государственными органами и должностными лицами, обеспечивающими защиту прав и свобод граждан в субъектах Российской Федерации.

Для обеспечения деятельности Уполномоченного создается рабочий аппарат. Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом. При Уполномоченном в целях оказания консультативной помощи может создаваться экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

12. Международная защита прав и свобод человека и гражданина

Защита прав человека, прежде всего, предполагает защиту самой идеи неотъемлемых прав человека, ее укоренение в общественном сознании. Поэтому первостепенной, исходной областью международного сотрудничества является деятельность мирового сообщества, направленная на обоснование и раскрытие общечеловеческой сущности прав человека и всеобщее признание их универсального характера.

Согласно статье 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы, а если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, то применяются правила международного договора (следовательно, суды и другие государственные органы должны применять международные договоры Российской Федерации). Согласно статье 17 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Многие права и свободы человека и гражданина закреплены в главе 2 Конституции РФ, однако их перечисление в Конституции РФ согласно статье 55 Конституции РФ не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Самыми важными международно-правовыми актами о правах человека являются:

– Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН. С принятием Всеобщей декларации прав человека, по сути, в мировой сообществе наступил процесс универсализации и интернационализации прав и свобод человека.

– Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы 4 ноября 1950 г.;

– Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый резолюцией ООН 19 декабря 1966 г.;

– Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый резолюцией ООН 16 декабря 1966 г.

– Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека подписана 26 мая 1995 г. в городе Минске, ратифицирована Федеральным законом от 04.11.1995 № 163-ФЗ.

Всеобщая Декларация прав человека закрепляет:

1) равенство людей – все люди рождаются свободными и равными в правах;

2) недискриминацию по признаку пола, расы, цвета кожи, пола, языка, религии и другим признакам;

3) право каждого на жизнь, свободу и личную неприкосновенность;

4) запрет рабства и работорговли;

5) запрет пыток или жестокого обращения;

6) право каждого на правосубъектность;

7) равенство всех перед законом;

8) право на обращение в суд;

9) запрет произвольных арестов;

10) презумпцию невиновности и запрет обратной силы уголовного закона;

11) право на свободу передвижений и выбор места жительства;

12) право на гражданство;

13) право на вступление в брак;

14) право владеть имуществом;

15) право на свободу убеждений;

16) право на мирные собрания;

17) право на участие в управлении общественными и государственными делами;

18) право на труд и другие права и свободы человека.

Всеобщая декларация прав человека дала толчок к разработке и заключению многочисленных конвенций по правам человека. Центральное место в системе обеспечения и защиты прав человека занимают пакты о правах человека. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах были приняты в 1966 г. и ратифицированы СССР в 1973 г.

В ст. 1 обоих пактов закрепляется право народов на самоопределение, в соответствие с которым они свободно устанавливают свой политический статус и обеспечивают свое экономическое и политическое развитие, свободно распоряжаются своими естественными богатствами и ресурсами. Ни один народ не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

Устанавливается также принцип равенства граждан независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений,

национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

На основании норм Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государства гарантировали индивиду: право на труд, включая право на место работы, справедливые и благоприятные условия труда, право на отдых и т. д.; право на участие в профсоюзах; право на социальное обеспечение и социальное страхование; охрана семьи; право на образование и участие в культурной жизни и другие права.

Во время официально объявленного чрезвычайного положения в государстве государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств в той степени, в какой это требуется остротой положения.

Пакт также установил перечень неотъемлемых прав и свобод человека, отступать от которых государство не вправе ни при каких обстоятельствах. К ним относятся: право на жизнь; запрет пыток, жестокого бесчеловечного обращения или наказания; запрет рабства и работорговли; запрет лишать человека свободы только на том основании, что он не выполняет какие-либо договорные обязательства; запрет придания уголовному закону обратной силы; право на правосубъектность; право на свободу мысли, совести и религии.

Эти неотъемлемые права образуют минимальный стандарт прав человека.

ООН – Организация Объединенных Наций – является универсальной межправительственной, международной организацией. Она обеспечивает создание и функционирование международного механизма, помогающего находить пути и средства урегулирования споров или проблем, возникающих между государствами, и решать любые вопросы, волнующие человечество. В ООН имеется шесть главных органов, деятельность которых так или иначе связана с защитой прав человека: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по Опеке, Международный Суд и Секретариат ООН.

Генеральная Ассамблея является главным совещательным органом в системе ООН. В ней представлены все государства-члены, каждое из которых – большое или малое – имеет один голос. Ассамблея может обсуждать любые вопросы в пределах Устава ООН и делать по ним рекомендации, которые имеют вес мирового общественного мнения. Ассамблея также определяет программы для Секретариата ООН, которые связаны с вопросами защиты прав человека. Со времени принятия в 1948 г. Всеобщей декларации прав человека Генеральная Ассамблея приняла более 80 деклараций и конвенций по вопросам прав человека. Они, в частности, касаются проблем геноцида, расовой дискриминации, апартеида, беженцев, детей, молодежи, инвалидов, иностранцев, развития и социального прогресса и т. д.

В соответствии с Уставом ООН главным органом, который несет ответственность за поддержание мира и безопасности, является Совет безопасности.

К международным организациям по защите прав человека относятся:

● Европейский суд по правам человека – международный орган, юрисдикция которого распространяется на все государства-члены Совета Европы, ратифицировавшие Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, и включает все вопросы, относящиеся к толкованию и применению Конвенции, включая межгосударственные дела и жалобы отдельных лиц.

Защита Европейского суда по правам человека распространяется на граждан России с 5 мая 1998 года. Его местонахождение – Дворец прав человека в Страсбурге (Франция), где находится и сам Совет Европы.

Прежде, чем жалоба будет подана в Суд, необходимо строгое соблюдение нескольких непременных условий. Так предметом жалобы могут быть только права и свободы гарантируемые Конвенцией или её Протоколами. Перечень этих прав достаточно широк, но в нём отсутствуют некоторые права, известные новейшему конституционному законодательству. В частности, гл. 2 Конституции РФ, охватывая все права человека, о которых говорит Конвенция, называет и некоторые другие, например, право на труд, право на социальное обеспечение и др. Эти права закреплены в другой Конвенции Совета Европы – Европейской социальной хартии, однако юрисдикция Европейского суда основана исключительно на Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Согласно ст. 34 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения со стороны государств-участников Конвенции (они называются в Конвенции Высокими Договаривающимися Сторонами) их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней.

Заявителю необязательно являться гражданином государства – члена Совета Европы или вообще гражданином государства, на которое он подает жалобу.

● Комитет по правам человека ООН – это организация, занимающаяся надзором за исполнением Международного пакта о гражданских и политических правах в странах-участницах пакта.

● Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ) – орган, сформированный из независимых экспертов, который наблюдает за соблюдением Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей странами-участницами. Расположен Комитет в Женеве.

И другие организации.

К тематическим организациям при международных организациях относятся, например:

1) Совет по правам человека ООН (ранее Комиссия по правам человека ООН) – правозащитное учреждение в системе ООН, основанное в 2006 г. и сменившее Комиссию по правам человека. Членами Совета являются государства-члены ООН, избранные Генеральной Ассамблеей.

2) Управление Верховного комиссара ООН по правам человека – агентство ООН, которое следит за соблюдением и защитой прав человека, гарантируемых Всеобщей декларацией прав человека.

3) Бюро демократических институтов и прав человека (ОБСЕ) – один из институтов ОБСЕ. Занимается обеспечением уважения прав и основных свобод человека, укреплением и защитой демократических институтов. Штаб-квартира располагается в Варшаве.

4) Комиссар Совета Европы по правам человека – независимое должностное лицо в рамках Совета Европы, задача которого – способствовать образованию в области прав человека, вниманию к правам человека и их соблюдению в странах Совета Европы.

Международный механизм защиты основных прав включает как условия их реализации (содействие осуществлению международных договоров в области прав человека, международный контроль за соблюдением прав человека), так и средства их защиты (международно-правовые нормы, деятельность универсальных, региональных межправительственных организаций и государств, юридические процедуры, международную ответственность, работу международных правозащитных организаций).

13. Конституционные основы федеративного устройства российского государства

1. Понятие, признаки и виды национально-государственного устройства

Национально-государственное устройство – это представленные в административно-территориальной и территориально-политической организации государства способы существования его составных образований, это определенная форма общественных отношений.

Конституционные основы национально-государственного устройства России включают в свое содержание закрепление в нормах гл. 1 Конституции РФ:

– распространение суверенитета России на всю ее территорию;

– верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории;

– целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации;

– установление субъектного состава Федерации;

– закрепление в качестве основы федеративного устройства России ее государственной целостности, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и государственной власти ее субъектов;

– равноправие и самоопределение народов;

– равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;

– единство и равенство федерального гражданства.

Основными **признаками национально-государственного устройства Российской Федерации** являются:

1. Добровольность объединения наций и народностей в федеративное государство. О добровольном характере объединения наций и народностей в Российской Федерации свидетельствует и тот факт, что Конституция РФ 1993 г. была принята путем всенародного голосования во всех субъектах Федерации (Преамбула Конституции РФ).

2. Суверенность и равноправие наций – сущность этого принципа состоит в признании суверенного права всех наций и народностей на самостоятельное определение политической формы существования. Принцип равноправия наций вытекает из закрепленного в ст. 19 Конституции РФ принципа равенства граждан, независимо от расы, национальности и языка. В данной статье устанавливается прямой запрет на любые формы ограничения прав граждан по данным признакам.

3. Федерализм в сочетании с унитаризмом и автономией. Россия обладает всеми признаками федерации, т. е. наличие федеративной территории и территории субъектов; федеративного гражданства и гражданства республик, входящих в Федерацию; общефедеральной Конституции и конституций республик и т. д. Вместе с тем, в состав Российской Федерации входят не только унитарные образования, но и автономные образования, а также административно-территориальные единицы. Унитаризм проявляется в том, что суверенные республики, входящие в состав России, являются унитарными государствами, имеющими свою территорию, гражданство, конституцию и другие признаки государственности. Многонациональный характер населения России обусловил существование автономных национально–государственных образований в форме автономных округов и автономной области. Автономия в свою очередь является формой национальной государственности, воплощающая национальный суверенитет на началах самоуправления в рамках федеративного российского государства.

4. Национально-территориальный принцип образования форм государственности в сочетании с территориальным принципом образования субъектов федерации. В 1992 г. в содержание Федеративного договора был включен Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федера-

ции и органами власти краев областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Таким образом, произошло качественное обновление федеративных отношений. Бывшие административно-территориальные единицы стали полноправными и равноправными субъектами Российской Федерации. Национально-территориальный принцип был дополнен административно-территориальным принципом формирования субъектного состава Федерации.

5. Государственная целостность. В п. 3 ст. 5 Конституции РФ установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти и т. д. Важнейшей правовой гарантией сохранения государственной целостности России является отсутствие права выхода субъектов из состава Российской Федерации. Принцип государственной целостности обеспечивается и установлением на всей территории России в качестве государственного языка – русский язык (ст. 68 Конституции РФ). На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74 Конституции РФ); установлена единая денежная единица – рубль, единая система налогов и сборов на всей территории РФ (ст. 75 Конституции РФ); закреплено верховенство федерального законодательства; установлена единая система исполнительных органов государственной власти (ст. 77 Конституции РФ).

6. Разграничение предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов закреплено в ст. 71–73 Конституции РФ и Федеральном законе от 29.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

7. Равноправия субъектов Российской Федерации. Равноправие в этом аспекте следует понимать, прежде всего, как обладание одинаковым конституционно–правовым статусом субъекта федерации, а также идентичность компетенции. Равноправие также выражено и в праве всех субъектов Федерации иметь свои законы и другие акты законодательства. Ранее таким правом обладали лишь республики.

Таким образом, национально-государственное устройство Российской Федерации определяется в административно-территориальной и территориально-политической организации государства, в способах существования его составных образований.

Выделяют **две основные формы** государственного устройства – унитарное и федеративное государство.

Унитарное государство – характеризуется централизованной системой государственной власти, отсутствием разграничения предметов ведения между государством в целом и административно-территориальными

единицами и разграничения полномочий между центральными и местными органами власти.

Федеративное государство – это такое государство, которое состоит из объединенных на основе общих интересов субъектов, взаимоотношения и отношения с федеральными органами государственной власти, каждое из которых строится на договорных началах, не вступающих в противоречия с основными законами данного государства.

Конфедерация – союз государств, создаваемый для координации их деятельности в определенной сфере и выступающий, как правило, в качестве переходной формы либо к федеративному государству, либо к распаду союза государств;

2. Особенности и принципы федеративного устройства России

Анализируя федеративное устройство США, Мексиканских СШ, ФРГ, Российской Федерации и принципиальные положения этого устройства, можно выделить следующие признаки федерации:

1) федерация – это всегда совокупность обособленных, относительно самостоятельных территориальных единиц;

2) в федерации формируются два уровня территориальной организации государственной власти: федеральная государственная власть и государственная власть субъектов федерации;

3) субъекты федерации не являются самостоятельными государствами, не обладают государственным суверенитетом и правом выхода из состава федерации.

4) разделение функций между федеральной и региональной государственной властью происходит путем конституционного (договорного) закрепления разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами;

5) к ведению федерации относится регулирование отношений в сферах, которые обеспечивают существование и целостность единого государства: принятие и изменение федерального законодательства, единое экономическое пространство, единое гражданство, вооруженные силы, международные отношения, регулирование споров между субъектами федерации и т. п.;

6) к ведению субъектов федерации относится регулирование отношений в тех сферах, которые наиболее целесообразно регулировать на региональном уровне: природные ресурсы, здравоохранение, образование и т. п.

Статья 5 Конституции РФ определяет **основополагающие принципы, на которых строится российский федерализм**:

– государственная целостность – неотъемлемый признак суверенного государства. Государственная целостность федеративного государства гарантируется тем, что государственный суверенитет как верховенство и

независимость государственной власти на всей территории и в международных отношениях принадлежит только Федерации, но не ее субъектам. Субъекты *не имеют право выхода (сецессии*) из Российской Федерации. Российская Федерация имеет единую территорию в пределах государственной границы, единое гражданство, Конституцию, единое экономическое пространство.

– единство системы государственной власти – данный принцип означает как общие основы построения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов, так и проведение общей государственной политики.

Принцип единства системы государственной власти выражается, прежде всего, в системе органов государственной власти. В соответствии со ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России.

– провозглашение равноправия субъектов Российской Федерации – в соответствии со ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из равноправных субъектов РФ, которые во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти между собой равны. Равноправие субъектов Федерации означает равные возможности в обладании и осуществлении прав и обязанностей.

– равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации – право народов на самоопределение является общепризнанным принципом международного права, установленным в Уставе ООН, Международных пактах о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах.

– разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации – существование двухуровневой системы органов государственной власти в Российской Федерации предполагает определение перечней вопросов, решаемых на каждом уровне. В Российской Федерации предметы ведения между Федерацией и субъектами разграничивают путем установления:

- предметов исключительного ведения Российской Федерации;
- предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- заключение договоров и соглашений.

– принцип взаимопомощи субъектов, их всестороннее сотрудничество между собой. Только благодаря тесному взаимодействию происходит быстрое развитие, как субъектов Федерации, так и самой Федерации в целом.

Федерализм в России обусловлен рядом причин:

- огромной территорией;
- спецификой экономического развития отдельных регионов;
- этническим многообразием населения;
- социально-культурными различиями.

Таким образом, оптимальной формой национально-государственного устройства для России является федерация, позволяющая избежать сверхцентрализации власти, которая как показывает исторический опыт, может привести к авторитарному режиму.

3. Компетенция Российской Федерации

Правовой статус Российской Федерации характеризуется тем, что важнейшие вопросы отнесены к сфере исключительных предметов ведения Федерации, ее полномочиям. Отнесение этих вопросов к ведению Федерации означает, что только органы государственной власти Федерации могут осуществлять соответствующее нормативное регулирование, а подчиненные им органы (в том числе федеральные территориальные органы, находящиеся в субъектах Федерации) осуществлять текущую управленческую деятельность по этим вопросам.

Согласно ст. 71 Конституции РФ **к исключительному ведению Российской Федерации** относится:

1) в области государственного строительства:

– принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов;

– федеративное устройство и территория Российской Федерации;

– регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;

– гражданство в Российской Федерации;

– установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности;

– формирование федеральных органов государственной власти;

– судоустройство, прокуратура;

– уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство;

– амнистия и помилование;

– гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство;

– правовое регулирование интеллектуальной собственности;

– федеральное коллизионное право;

– установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного и национального развития России;

– федеральная государственная служба;

– государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

2) в экономической, социальной, культурной областях:

– федеральная государственная собственность и управление ею;

– установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, экологического, социального, культурного развития России;

– финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;

– установление правовых основ единого рынка;

– федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

– федеральный бюджет;

– федеральные налоги и сборы;

– федеральные фонды регионального развития;

– федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;

– федеральный транспорт, пути сообщения, информация, связь;

– деятельность в космосе;

– геодезия и картография;

– метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени;

– наименования географических объектов;

– официальный статистический и бухгалтерский учет.

3) в области внешних функций государства, обеспечения государственного суверенитета:

– внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации;

– вопросы войны и мира;

– внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

– оборона и безопасность;

– оборонное производство;

– определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества;

– производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

– определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

4. Федеральные округа: понятие и содержание. Предпосылки образования федеральных округов

Согласно Указу Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» для создания действенного механизма взаимодействия центра и регионов, способного в определенной мере решить возникающие проблемы, территория Российской Федерации была разделена на семь федеральных округов. Не смотря на то, что в Конституции РФ не отражены вопросы такого разделения, российское законодательство определяет территориальные границы округов, правовые, административные, и политические рамки их функционирования.

Так, федеральный округ представляет собой определенную территорию Российской Федерации, объединяющую несколько субъектов Российской Федерации. В настоящее время территория Российской Федерации разделена на восемь федеральных округов:

Центральный федеральный округ, в состав которого входят следующие субъекты: Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область, г. Москва.

Центр федерального округа – г. Москва.

Северо-Западный федеральный округ, в состав которого входят: Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа – г. Санкт-Петербург.

Южный федеральный округ: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Калмыкия, Республика Крым, Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, г. Севастополь.

Центр федерального округа – г. Ростов-на-Дону.

Северо-Кавказский федеральный округ: Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край.

Центр федерального округа – г. Пятигорск.

Приволжский федеральный округ: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан (Татарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика – Чувашия, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская об-

ласть, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область.

Центр федерального округа – г. Нижний Новгород.

Уральский федеральный округ: Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа – г. Екатеринбург.

Сибирский федеральный округ: Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Забайкальский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область.

Центр федерального округа – г. Новосибирск.

Дальневосточный федеральный округ: Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ.

Центр федерального округа – г. Хабаровск.

5. Правовое положение полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах

Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» определяет правовое положение полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа, является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ и непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему.

Полномочный представитель назначается на должность на срок, определяемый Президентом РФ, но не превышающий срока исполнения Президентом РФ своих полномочий.

Руководитель Администрации Президента РФ определяет порядок взаимодействия между полномочными представителями и их аппаратами и другими подразделениями Администрации Президента РФ.

Полномочный представитель в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями

Президента РФ, распоряжениями и иными решениями Руководителя Администрации Президента РФ. Полномочный представитель имеет заместителей, распределяет между ними обязанности и руководит их деятельностью. Заместители полномочного представителя являются федеральными госслужащими и входят в состав Администрации Президента РФ.

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.

Основными задачами полномочного представителя являются:

– организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

– организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

– обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

– представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

6. Российская Федерация в Содружестве Независимых Государств и в мировом сообществе государств

8 декабря 1991 года в Минске Беларусь, Россия и Украина заключили Соглашение **«О создании Содружества Независимых Государств»**. Соглашение явилось учредительным актом СНГ, в котором изложены основные цели и принципы Содружества. Соглашение от 8 декабря лишь положило начало учредительному процессу. 21декабря 1991 года в Алма-Ате состоялась встреча 11 из 15 бывших союзных республик. Сейчас в СНГ из 15 бывших союзных республик не входят страны Прибалтики и Грузия.

Обычно международные организации создаются специальным международным договором. Возникновение СНГ составляют 3 документа – Соглашение от 8 декабря, Протокол и Декларация от 21 декабря 1991 года.

Содружество относится к такой категории объединений государств, как НАТО, ОАГ, ЛАГ и др. С позиции современного международного права и в соответствии с принятой ныне терминологией СНГ является международной межправительственной организацией.

СНГ приобрело все правовые атрибуты политико-экономического образования государств только с принятием устава СНГ. **Устав СНГ** предусматривает восемь сфер совместной деятельности государств–членов:

1) обеспечение прав и свобод человека;

2) координация внешнеполитической деятельности;

3) сотрудничество в формировании общего экономического пространства;

4) сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;

5) охрана здоровья населения и окружающей среды;

6) вопросы социальной и иммиграционной политики (защита национальных меньшинств);

7) борьба с организованной преступностью;

8) сотрудничество в оборонной политике и охране внешних границ.

При угрозе безопасности членам СНГ возможно совместное использование вооруженных сил.

Одна из **главных целей Содружества** – сохранение и дальнейшее укрепление тех отношений дружбы, добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества, которые сложились у государств-учредителей в силу их исторической общности. Сотрудничество государств-членов в политической, экономической, гуманитарной, культурной и других областях; сбалансированное экономическое развитие; обеспечение прав человека, содействие гражданам государств в свободном общении и контактах.

В реализации целей СНГ важную роль призвана играть его координирующие органы. К настоящему времени уже сложилась целая система таких органов.

Координирующие органы СНГ:

– высшим органом СНГ является Совет глав государств;

– Совет глав правительств;

– координирующие институты по отдельным отраслям деятельности Содружества: Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Совет по международному транспорту, Межгосударственный совет по космосу, Электроэнергетический совет, Межгосударственный экологический совет.

Для подготовки и проведение встреч глав государств и глав правительств сформирована Рабочая группа.

Выход из СНГ свободный – для этого необходимо лишь письменное заявление о таком намерении государства за 12 месяцев до выхода.

В правовой основе Содружества решениями Совета могут документы, подписанные всеми членами Содружества. Не удивительно, что в СНГ принимается сравнительно мало решений и довольно много соглашений и протоколов, а весьма интенсивные совещания глав государств-участников

до сих пор проходили обычно в форме встреч на высшем уровне, а не в форме заседаний Совета.

Учредительные и иные правовые акты Содружества устанавливают для своих координирующих органов СНГ, широко практикуемые в мире правила: консенсус, паритет, ротацию и т. д.

Дальнейшая судьба Содружества во многом зависит не только от объективного соотношения центростремительных и центробежных процессов, но и от того, насколько членам СНГ удастся найти взаимоприемлемые формы совместной деятельности, включая соответствующие правовые механизмы.

Таким образом, СНГ не является ни федерацией, ни конфедерацией, это более призрачное создание, нежели даже «содружество», «сообщество». СНГ – это международная организация (ст. 52 Устава ООН). Если рассматривать СНГ по его правовым основам, то можно охарактеризовать СНГ как сообщество государств, позволяющее создать наиболее благоприятные условия для деятельности всех независимых государств, входящих в Содружество.

Официально в состав Содружества независимых государств на начало 2017 года входят 9 государств (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Узбекистан) и 2 государства находятся в статусе стран, не подписавших договор – ассоциированный член Туркменистан и Украина, которая не подписала договор и подала заявку на выход из СНГ, так же как и Грузия отказалась от участия в СНГ в 2009 г.

14. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации

1. Понятие и способы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами является одним из принципов федерализма и означает разделение круга вопросов, которые решает государство (круга государственных функций), на вопросы, по которым решения правомочны принимать субъекты федерации.

В мировой практике существует несколько способов **разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами федерации:**

1) установление только предметов исключительного ведения федерации (США, Мексика). Все остальные вопросы относятся к ведению субъектов федерации;

2) установление предметов исключительного ведения федерации и предметов исключительного ведения субъектов федерации (Канада);

3) установление предметов исключительного ведения федерации, предметов совместного ведения федерации и субъектов, предметов исключительного ведения субъектов федерации (Индия);

4) установление предметов исключительного ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и ее субъектов, при этом вопросы, не включенные в указанные предметы, относятся к ведению субъектов федерации (Россия).

Конституция РФ устанавливает:

– предметы исключительного ведения федерации (ст. 71);

– предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72);

– предметы исключительного ведения субъектов РФ (ст. 73).

2. Конституционный статус субъектов Российской Федерации

По Конституции РФ субъекты Федерации являются равноправными. Равноправие в этом аспекте следует понимать, прежде всего, как обладание одинаковым конституционно-правовым статусом субъекта федерации, а также идентичность компетенции. Равноправие также выражено и в праве всех субъектов Федерации иметь свои законы и другие акты законодательства. Ранее таким правом обладали лишь республики.

Статус (латинское – статус) – правовое положение, состояние. Однако не следует его путать со словом «статус» – устав, положение о правах и обязанностях каких-либо лиц или органов.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации характеризуется следующими основными для всех видов субъектов Федерации моментами:

– в соответствии со статьей 5 Конституции РФ республика имеет свою конституцию и свое законодательство, а край, область, город федерального значения, автономный округ и автономная область имеют свой устав и свое законодательство;

– каждый субъект Российской Федерации имеет свою территорию в пределах границ субъекта Федерации. Границы между Российской Федерацией и субъектами Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия;

– субъект Российской Федерации имеет свою систему органов государственной власти согласно ст. 77 Конституции РФ;

– каждый субъект Российской Федерации вправе иметь свою символику: флаг, герб, гимн, а также столицу (центр) субъекта Федерации.

В настоящее время в состав Российской Федерации входят 85 субъекта, которые перечислены в алфавитном порядке в ст. 65 Конституции РФ.

Все эти субъекты можно классифицировать на шесть видов:

Республика – 22;

Край – 9;
Область – 46;
Автономная область – 1;
Автономный округ – 4;
Город федерального значения – 3.

Республика. Конституция РФ называет республики государствами. Республики вправе иметь свои конституции, свое гражданство, а также свои государственные языки. Республики образованы по национальному признаку и имеют название в соответствии с названием титульной национальности, проживающей на территории данной республики.

Края, области, города федерального значения. Данные субъекты Российской Федерации вправе иметь свои уставы, устанавливающие наряду с Конституцией РФ их правовой статус.

Городами федерального значения являются города – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Москва также является столицей Российской Федерации. В настоящее время основным нормативным актом, регулирующим статус столицы, является Закон РФ от 15 апреля 1993 года «О статусе столицы Российской Федерации».

Как показывает анализ текста Закона, особенности правового статуса города Москвы в качестве столицы Российской Федерации вытекает из того, что на ее территории размещаются федеральные органы государственной власти, представительства субъектов Федерации и дипломатические представительства иностранных государств. Именно этот фактор, а не характеристика Москвы как мегаполиса и особенности городской экономики определяют необходимость специального правового регулирования статуса Москвы. Затраты г. Москвы, связанные с осуществлением функций столицы Российской Федерации, полностью компенсируются за счет субвенций из федерального бюджета и платежей за предоставляемые федеральным органам, представительствам субъектов Федерации и иностранных государств услуги.

Автономная область, автономные округа. Автономные образования, как и республики, образованы по национальному принципу и имеют в наименовании субъекта Российской Федерации наименование титульной национальности. В отличие от республик автономные образования не имеют своих конституций (только уставы), своего гражданства, государственного языка.

Как известно, многие автономные округа входят в состав не только непосредственно России, но и других субъектов Федераций – областей и краев. В настоящее время в состав Тюменской области входят Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, в составе Архангельской области – Ненецкий округ, Читинской области – Агинский Бурятский округ. Такое вхождение означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население

автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов. С учетом этого предусмотрена возможность заключения договоров, регулирующих взаимоотношения данных субъектов Федерации. Договоры от имени уполномоченных субъектов Федерации заключают органы государственной власти договаривающихся сторон.

Статус субъекта Федерации может подвергнуться изменениям. Речь идет и о переходе субъекта Федерации из одного вида субъектов в другой и об изменении его статуса в рамках субъектов данного вида. Главное, что такое изменение допустимо лишь по взаимному согласию Федерации и ее субъектов, причем в соответствии с федеральным конституционным законом. Это означает, во-первых, что нельзя изменить статус односторонним решением ни субъекта Федерации, ни Федерации в целом и, во-вторых, такое изменение должно производиться в порядке, определяемом не субъектом Федерации, желающим изменить свой статус, а федеральным законодательством.

Как уже было сказано ранее, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, за исключением предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73 Конституции РФ).

Например, республика может являться самостоятельным участником международных экономических отношений, заключать соглашения с другими республиками, краями, областями, автономной областью и автономными округами Российской Федерации, если это не противоречит Конституции РФ, договорам Российской Федерации. В случае введения чрезвычайного положения на территории республики необходимо соглашении органов государственной власти республики и т. д.

В соответствии со ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут:

– создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц;

– передавать осуществление своих полномочий по соглашению с органами исполнительной власти субъектов и если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам;

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

3. Совместная компетенция Российской Федерации и ее субъектов

Согласно ст. 72 Конституции РФ **в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации** находится:

1) в области государственного строительства:

– обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативно-правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

– защита прав и свобод человека и гражданина;

– защита прав национальных меньшинств;

– защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

– установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

– режим пограничных зон;

– административное, административно-процессуальное законодательство;

– кадры судебных и правоохранительных органов;

– адвокатура, нотариат;

– координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

2) в экономической, социальной, культурной областях:

– вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

– разграничение государственной собственности;

– природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории;

– охрана памятников истории и культуры;

– общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения;

– защита семьи, материнства, отцовства и детства;

– социальная защита, включая социальное обеспечение;

– осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

– установление общих принципов налогообложения и сборов в России;

– трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Законы и иные нормативно–правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Федерации и предметам совместного ведения. Вопросы, не включенные в указанные предметы ведения, относятся **к ведению субъектов Российской Федерации.**

Итак, отношение Российской Федерации и ее субъектов строятся на разграничении их полномочий. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России. По соглашениям государственной власти федерации и органами исполнительной власти ее субъектов, возможна передача вверх и вниз права осуществлять часть полномочий органов другого уровня. Следует также сказать, что субъекты Российской Федерации имеют исключительно свои полномочия и федеральные органы власти должны помнить о самостоятельности субъектов Федерации и не вмешиваться в их исключительную компетенцию.

4. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Правовое регулирование организации государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется как федеральными нормативными правовыми актами, так и актами законодательства соответствующих субъектов федерации, что вытекает из смысла ч. 2 ст. 11, п. «н» ч. 1 ст. 72, а также ч. 1 ст. 77 Конституции РФ:

1) субъекты Российской Федерации не могут устанавливать свою систему государственной власти без учета федеральных основ;

2) субъектам федерации не дано права устанавливать свою систему органов судебной власти, поскольку судебная система является единой и федеральной;

3) система органов государственной власти, устанавливаемая субъектами, должна строиться на принципе разделения властей – самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10 Конституции РФ);

4) положение о применяемой в России республиканской форме правления (ст. 1 Конституции РФ) для субъектов означает, что при организации собственной системы государственной власти они также обязаны ориентироваться на выборы как на единственный легальный способ передачи власти и властных полномочий;

5) система государственной власти в субъектах должна быть светской системой;

6) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти в России;

7) органы государственной власти субъектов федерации наделяются полномочиями, которые они реализуют во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 3 ст. 66, ч. 3 ст. 78, ч. 2 ст. 85, ч. 1 ст. 104, чч. 2, 5 ст. 125, ст. 134, ст. 136 Конституции РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ каждый субъект Российской Федерации имеет свою конституцию или устав. Из ст. 66 Конституции РФ, п. «а» ст. 72 следует, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации принимаются на основании и в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Модельная конституция (устав) субъекта Российской Федерации включает в себя:

- Общие положения;
- Законодательная власть;
- Исполнительная власть;
- Местное самоуправление.

Эти структурные единицы могут варьироваться, дополняться, расширяться в зависимости от особенностей конкретного субъекта Российской Федерации.

Государственная власть в субъектах Российской Федерации должна строиться на разделении законодательной, исполнительной и судебной власти.

Система органов государственной власти субъектов Федерации должна отвечать и другим основам конституционного строя, а именно соответствовать республиканской форме правления, принципам правового, социального и светского государства.

Принцип единства государственной власти не должен сводиться только к прямому подчинению всех органов власти субъектов Российской Федерации соответствующим органам Российской Федерации. На самом деле, на каждом из существующих уровней органы государственной власти действуют в соответствии со своими полномочиями, водораздел между которыми установлен в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ. Здесь установлено, что разграничение предметов ведению и полномочий реализуется двумя путями: Конституцией РФ и договорами.

Принципы деятельности органов государственной власти субъектов Федерации:

– государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

– распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

– верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

– единство системы государственной власти;

– разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

– разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

– самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

– самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют:

● законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

● высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

● иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Наряду с провозглашенным в ст. 10 принципом разделения властей, предполагающим наличие трех ветвей власти, положения Конституции РФ, зачастую, содержат указание лишь на органы законодательной и исполнительной власти (ч. 1 ст. 77, ч. 4 ст. 125 и др.), что способствовало появлению в науке конституционного права мнения о том, что третьей ветвью власти в субъектах Российской Федерации являются федеральные суды, находящиеся на их территории. Однако федеральные суды являются частью федеральной судебной системы, а, следовательно, не могут быть, помимо этого, еще и частью судебной системы субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем в значительной части субъектов Российской Федерации сформированы свои собственные органы конституционной юстиции (конституционные или уставные суды), легализация которых осуществлена Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», введен институт мировых судей.

Выделение в качестве судебных органов субъекта Российской Федерации указанных судов впервые осуществлено в российском законодательстве и предопределено федеративной природой России.

Таким образом, Конституции и уставы субъектов Российской Федерации закрепляют системы органов государственной власти, в число которых входят глава республики или губернатор (глава администрации) в других субъектах, законодательный (представительный) орган с разными названиями, правительство (администрация), судебные органы.

15. Теоретические и правовые основы институтов выборов и референдума

1. Понятие и виды выборов

В конституционном праве под термином ***«выборы»*** в широком смысле понимается процедура формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая путем голосования избирателей. Эта процедура включает всю совокупность операций от назначения выборов до распределения мандатов и обжалования результатов голосования.

В узком смысле «выборы» означают избрание одного или нескольких лиц (при голосовании списком) путем голосования. Выборы предполагают возможность «выбора», т. е. возможность отдать свой голос за одного из нескольких представленных кандидатов или списков кандидатов.

Таким образом, выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Отправным моментом в уяснении сущности и политико-правовой природы выборов служат положения Конституции РФ. В соответствии с ними выборы представляют собой:

- во-первых, высшее непосредственное выражение власти народа (ст. 3);
- во-вторых, способ участия граждан в управлении делами государства, реализуемый посредством права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 32);
- в-третьих, императивный порядок замещения должности Президента РФ (ст. 81) и формирования Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ст. 96);
- в-четвертых, необходимое средство осуществления местного самоуправления, предполагающее обязательное наличие выборных органов местного самоуправления (ст. 130).

Действующее избирательное законодательство не содержит исчерпывающего перечня ***видов выборов***, проводимых в Российской Федерации.

В зависимости от уровня выборов, определяемого территорией их проведения, следует выделять:

– выборы в органы Союзного государства, проведение которых предусмотрено Договором Российской Федерации и Республики Беларусь от 8 декабря 1999 г. (согласно ст. 39 этого Договора на территории Российской Федерации избираются 75 депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства);

– выборы в федеральные органы государственной власти (выборы Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ);

– выборы законодательных органов субъектов Федерации;

– выборы в органы местного самоуправления (выборы депутатов представительных органов муниципальных образований, выборы контрольных органов, выборы глав муниципальных образований).

В зависимости от избираемого органа (должностного лица) выделяются:

– выборы представительных органов (Государственная Дума Федерального Собрания РФ, парламенты субъектов Федерации, представительные органы муниципальных образований);

– выборы высших должностных лиц соответствующего уровня власти (Президент РФ, главы субъекта Российской Федерации, главы муниципальных образований);

– выборы иных органов (контрольные органы муниципальных образований) и должностных лиц (мировые судьи).

В зависимости от оснований (причин) назначения выборов необходимо различать очередные, досрочные, дополнительные и повторные выборы.

Очередные выборы проводятся в связи с истечением установленных законом сроков полномочий выборных органов и должностных лиц.

Досрочные выборы связаны с досрочным прекращением полномочий выборных должностных лиц, а также с досрочным прекращением полномочий депутатов, влекущим за собой неправомочность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования. Досрочное прекращение полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа местного самоуправления, если оно не влечет за собой прекращение полномочий соответствующего органа, служит основанием для назначения дополнительных выборов.

Повторных выборов проводятся тогда, когда очередные, досрочные или дополнительные выборы не привели к избранию органа, должностного лица или депутата по причине признания их несостоявшимися или недействительными.

2. Референдум как высшая форма непосредственного волеизъявления граждан

Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме Российской Федерации, защита демократических принципов и норм

права, определяющих право граждан на участие в референдуме. Референдум Российской Федерации не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

Согласно ст. 2 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» **референдум Российской Федерации** – это всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

Принципы проведения референдумов:

– референдум проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при тайном голосовании;

– равное право на участие в референдуме имею граждане Российской Федерации независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств;

– участие в референдуме на равных основаниях. Каждый участник референдума обладает равным числом голосов;

– голосование за или против по какому-либо вопросу происходит непосредственно.

– участие в референдуме является свободным и добровольным;

– голосование является тайным.

Право на участие в референдуме:

1) гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право голосовать на референдуме, участвовать в выдвижении инициативы проведения референдума, а также в иных законных действиях по подготовке и проведению референдума в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»;

2) не имеет права участвовать в референдуме гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда;

3) гражданин Российской Федерации, проживающий или находящийся за пределами ее территории, обладает в полном объеме правом на участие в референдуме. Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданину Российской Федерации в реализации его права на участие в референдуме.

Вопросы, выносимые на референдум:

1. Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции РФ. Порядок принятия Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ определяется федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со ст. 135 Конституции РФ.

2. На референдум выносится проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации. Вынесение на референдум указанных проекта нормативного акта или вопроса, назначение, подготовка и проведение референдума осуществляются в соответствии с Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» с учетом особенностей, предусмотренных соответствующим международным договором Российской Федерации.

3. Вопросы государственного значения, не указанные выше, выносятся на референдум исключительно в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

4. На референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На референдум не могут выноситься вопросы:

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

2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

6) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

7) отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. Разные инициативные группы по проведению референдума могут предложить для вынесения на референдум разные, в том числе альтернативные, вопросы.

Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума (указанные обстоятельства являются исчерпывающими):

► в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения;

► в случае введения в отдельных местностях Российской Федерации военного или чрезвычайного положения при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом. Референдум, проведение которого было отложено, проводится по истечении трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения;

► референдум не проводится в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа;

► в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов не может быть выдвинута инициатива проведения референдума в порядке, предусмотренном ст. 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»;

► проведение повторного референдума, то есть референдума по вопросу (вопросам), имеющему (имеющим) по смыслу или содержанию ту же формулировку, что и вопрос (вопросы), голосование по которому (которым) проведено на состоявшемся референдуме, не допускается в течение двух лет со дня официального опубликования (обнародования) его результатов.

Инициатива проведения референдума 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 преде-

лами 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 Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации»;

Инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Референдум назначает Президент РФ. 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 по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума. Конституционный Суд РФ рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет это решение Президенту РФ. Решение Конституционного Суда РФ подлежит незамедлительному опубликованию.

Не допускается совмещение дня голосования на референдуме с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, проводимых одновременно на всей территории Российской Федерации.

Виды референдумов:

1) в зависимости от содержания законопроекта, вынесенного на обсуждение в порядке референдума, выделяют референдумы:

– конституционный;

– обыкновенный.

2) в зависимости от времени проведения референдумы делятся на:

– превентивный (дозаконодательный);

– утверждающий (послезаконодательный).

3) по порядку проведения могут быть референдумы:

1) обязательные;

2) факультативные.

4) в зависимости от территории проведения:

– всероссийский референдум (он проводится по вопросам общефедерального значения на основании решения Президента РФ);

– референдум субъекта Российской Федерации (он проводится по вопросам ведения соответствующего субъекта Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации);

– местный референдум (он проводится по вопросам местного значения, находящимся в ведении органов местного самоуправления).

5) в зависимости от предмета референдума – выносимого на него вопроса:

– конституционный – предметом является внесение изменений в конституцию либо принятие нового проекта конституции;

– законодательный – предметом является принятие законопроекта, внесение изменений или отмена действующих законов;

– международно-правовой – проводится для решения вопросов, возникающих в межгосударственных отношениях. Предметом может быть вступление в международные организации, ратификация или денонсация международных договоров, решение вопросов о международно-правовой судьбе территории;

– административный референдумы – проводится по вопросам, не связанным с принятием, изменением или отменой нормативно-правовых актов. Предметом может быть изменение административно-территориального деления, досрочного прекращения полномочий должностных лиц, вопросы местного значения (прокладка дорог и т. п.).

Первый в России местный административный референдум был проведен в 1990 г. в г. Воронеже по поводу строительства в городе атомной электростанции. Большинство граждан проголосовало против строительства, и оно было заморожено.

6) в зависимости от уровня и выносимых на голосование вопросов:

– федеральный (референдум Российской Федерации);

– региональный (референдум субъекта Российской Федерации);

– местный (референдум, проводимый на территории муниципального образования).

16. Избирательное право и системы подсчета результатов голосования

1. Формирование избирательного права как самостоятельной отрасли

Избирательные процедуры заложены в самой природе общества и являются естественным способом самоорганизации сложной социальной системы. Другой вопрос насколько широко они применяются, какова их значимость в формировании властных институтов. Поэтому можно утверждать, что выборное начало в той или иной степени сопутствует всем этапам истории российского государства.

Постоянно возрастающее в течение последнего десятилетия значение избирательного права свидетельствует об идущих в нашей стране процессах демократизации политической жизни общества. Полноценное, эффек-

тивно действующее избирательное право – неотъемлемый признак демократического правового государства. Увеличение объема законодательного материала по избирательному праву, его систематизация и совершенствование позволяют смело говорить о возникновении крупной отрасли российского законодательства – законодательства о выборах.

Таким образом, **избирательное право** – это система правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Важнейшим свойством и своеобразием избирательного права является его материально–процессуальная природа. Избирательное право состоит из двух крупных регулятивных блоков: материально-правовое регулирование субъективного избирательного права граждан, принципов (основных начал) избирательного права, а также процессуально-правовое регулирование реализации избирательного права и порядка формирования этих органов.

Основное содержание избирательного права составляют процессуальные нормы, назначение которых состоит в регламентации процедуры реализации материально-правовых норм, закрепляющих субъективное избирательное право. Наличие процессуальных норм в избирательном праве, их многообразие и детализированность обусловлены спецификой предмета избирательного права, спецификой субъективного избирательного права, которое может быть реализовано только в рамках сложной правовой процедуры.

В юридической литературе избирательное право традиционно определяется как институт конституционного права. На современном этапе государственно–правового развития сложились политические, формально–юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве межотраслевого комплексного института. В этом смысле избирательное право в Российской Федерации – это многоуровневая и упорядоченная совокупность правовых норм различной отраслевой принадлежности, регулирующих содержание и процесс реализации политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме организации проведения демократических свободных периодических выборов.

По характеру правовых предписаний, содержащихся в федеральном избирательном законодательстве и конкретных законах о выборах, система избирательного права разделяется на нормы и институты общей и особенной части. Институты общей части устанавливают универсальные принципы избирательного права, исходные начала организации избирательного процесса, общий правовой режим осуществления отдельных стадий, процедур и избирательных действий. Институты особенной части определяют конкретные процедуры и условия реализации норм материального избирательного права в ходе подготовки и проведения выборов. Институциональное разделение избирательного права получает свое формальное отоб-

ражение в общей и особенной частях избирательных кодексов, которые уже приняты в ряде субъектов Российской Федерации (в Воронежской, Белгородской областях, Республике Башкортостан).

Принципиально новым юридическим элементом современной системы избирательного права являются гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Гарантийные нормы выполняют правообеспечительную функцию в механизме правового регулирования всех видов выборов.

Особое место в системе институтов избирательного права занимает институт ответственности за нарушение избирательных прав граждан, в том числе в виде возможности расформирования избирательных комиссий в случае принятия решений, совершения действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан и повлиявших на результаты волеизъявления участников выборов.

2. Источники избирательного права

Источниками избирательного права являются правовые акты, содержащие нормы, регулирующие избирательные отношения, – нормы избирательного права.

Система источников избирательного права характеризуется такими качествами, как взаимосвязь и иерархия правовых актов. Основными составными частями системы источников избирательного права являются:

– избирательное законодательство;
– международно-правовые акты;
– нормативные правовые акты местного самоуправления;
– решения Конституционного Суда Российской Федерации;
– решения Верховного Суда Российской Федерации;
– нормативные правовые акты избирательных комиссий.

В состав источников избирательного права входит Конституция РФ (ст. 3, 32, 81, 96, 97, 98, 130), законодательство Российской Федерации, нормативно–правовые акты избирательных комиссий, Указы Президента РФ, Постановления Конституционного Суда РФ, Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Избирательное законодательство в Российской Федерации можно разделить на виды по двум основаниям:

1) по уровню регулируемых выборов (предметному признаку) на законодательство о выборах федеральных органов государственной власти, законодательство о выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и законодательство о выборах органов местного самоуправления;

► законодательство о выборах федеральных органов власти (Федеральный закон от 10.1.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ»; Феде-

ральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ»);

► законодательство, определяющее общие принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.);

► законодательство о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Закон Орловской области «О выборах депутатов Орловского областного совета народных депутатов» от 13.10.2006 № 621-ОЗ);

► законодательство о выборах органов местного самоуправления (Закон Орловской области «О выборах депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления Орловской области» от 30.11.2005 № 553-ОЗ)

2) по субъекту правотворчества (субъектному признаку) на федеральное избирательное законодательство, избирательное законодательство субъектов Российской Федерации.

3) законы смежных отраслей права, регулирующие отдельные аспекты избирательных отношений.

Федеральными законами, предметом регулирования которых не являются избирательные отношения, могут определяться некоторые правовые понятия, имеющие значение для избирательного процесса, отдельные стороны правового статуса участников избирательного процесса. Среди них следует выделить: Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124–1 «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» и другие законы.

4) Современная избирательная система должна соответствовать определенным международным стандартам, выработанным в основном после Второй мировой войны. Важнейшие из них нашли свое отражение в таких международных правовых актах, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ – ОБСЕ, Европейская хартия о местном самоуправлении и др.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Избирательного права касаются установленные в международных договорах ***международные избирательные стандарты*** – обязательства государств предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодических выборах, а также не посягать на такие права и свободы, принимать соответствующие меры по их реализации. Международные избирательные стандарты должны определять содержание национального законодательства и его применение.

Основными и важнейшими источниками международных избирательных стандартов являются:

► *Всеобщая декларация прав человека 1948 г.* Статья 21 Декларации устанавливает: воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования;

► *Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.* Согласно ст. 25 Пакта каждый гражданин должен иметь, без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

► *Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств*.

5) Источниками избирательного права являются решения Конституционного Суда РФ, в которых рассматриваются и разрешаются вопросы конституционности федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих проведение выборов.

Конституционный Суд РФ в своей практике затрагивает вопросы содержания и механизмов реализации принципов избирательного права, вопросы назначения выборов, выдвижения кандидатов, определения результатов выборов, вопросы возможности изменения избирательного законодательства в процессе проведения выборов.

6) Акты избирательных комиссий. Правовая природа этих актов различна в зависимости от целей и основания их принятия. К источникам избирательного права относятся только *нормативные* правовые акты избирательных комиссий, принятые ими в рамках делегированного правотворче-

ства. Право издавать такие акты предоставляется избирательным комиссиям законодателем и содержится в законодательных актах либо в виде наделения избирательной комиссии общими полномочиями по принятию нормативных актов, либо в виде прямых предписаний издать определенный акт. Так, ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предоставляет Центральной избирательной комиссии РФ в пределах своей компетенции издавать инструкции по вопросам единообразного применения данного закона, а в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами, также инструкции по вопросам единообразного применения соответствующих федеральных конституционных законов и федеральных законов.

3. Понятие, принципы избирательного права Российской Федерации

Органы государственной власти формируются двумя способами: путем выборов и путем назначения. Однако и назначение на многие посты в органах исполнительной и судебной власти осуществляется выборными органами. На выборной основе формируются органы государственной власти субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления. Отсюда, исключительно важное значение выборов на всех уровнях федеративного государства.

Выборы – это институт прямой демократии, непосредственного участия граждан в осуществлении государственной власти путем выдвижения кандидатов в депутаты и их избрание в представительные органы.

В процессе подготовки, организации и проведении выборов депутатов возникают разнообразные общественные отношения между политическими партиями, иными общественными организациями, трудовыми коллективами, избирателями, кандидатами в депутаты, различными избирательными комиссиями, органами государства. Формирование и развитие этих отношений необходимо направлять и координировать. Такую роль выполняют действующие юридические нормы – избирательное право.

Понятие «**избирательное право**» употребляется в двух смыслах:

– в объективном смысле – это система правовых норм, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов. Данные нормы содержатся в Конституции РФ, законах, в иных нормативно-правовых актах. И подразделяются на:

а) *материальные* (закрепление принципов выборов, права граждан, политических партий, общественных организаций);

б) *процессуальные* (определяющие порядок, процедуру проведения выборов).

– в субъективном смысле – это право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Различается: – **активное** избирательное право – право избирать;

– **пассивное** – право быть избранным.

Итак, **избирательное право** – представляет собой совокупность конституционных норм, регулирующих в соответствии с волей и интересами народа порядок организации и проведения выборов, условия участи граждан в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления, взаимоотношения депутатов с избирателями.

Принципы избирательного права – это его основополагающие нормы, в которых в концентрированном виде выражается демократическое содержание избирательного права. Принципы избирательного права представляют собой исходные правовые предписания, в соответствии с которыми строится правовое регулирование избирательных отношений на всех его стадиях – от правотворчества в сфере избирательного права (принимаемые в Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты должны опираться на эти принципы) до реализации избирательно–правовых норм (участники избирательно-правовых отношений в процессе осуществления своих прав и обязанностей, применения норм избирательного права должны сообразовывать свои действия с принципами избирательного права).

Итак, под ***принципами избирательного права*** понимаются основные начала демократизма, имеющие руководящее значение для выборов, выражающие сущность народовластия в государстве (ст. 32 и ст. 81 Конституции РФ).

Можно разделить классификацию принципов избирательного права на материально-правовые (принципы материального избирательного права) и процессуально-правовые принципы (принципы избирательного процесса). Материально-правовые принципы первичны, они составляют костяк всего правового регулирования отношений в сфере выборов. Процессуально-правовые принципы производны от материально-правовых, конкретизируют, развивают их в отношении избирательного процесса.

К материально-правовым принципам избирательного права относятся:

1. Всеобщее избирательное право – каждый гражданин России, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям имеет право избирать и быть избранным.

2. Равное избирательное право – предполагается, что равная возможность для каждого воздействовать на результаты выборов; каждый избиратель имеет один голос и все голоса имеют равный вес.

3. Прямое избирательное право – избиратель голосует на выборах за или против кандидатов или списка кандидатов непосредственно.

Противоположностью прямым выборам являются непрямые выборы, которые бывают двух разновидностей: косвенные и многостепенные.

При косвенных выборах воля избирателей опосредуется избирательной коллегией, которая создается специально для этой цели. Примером могут служить выборы Президента США, когда избиратели голосуют в своем штате за выборщиков от той или иной партии, а уже выборщики подают голоса за кандидата в президенты.

При многостепенных выборах воля избирателей опосредуется не специально создаваемой коллегией, а постоянно действующим представительным органом, для которого избрание другого органа или должностного лица является лишь одним из полномочий, входящих в его компетенцию. Так, верхняя палата Индии избирается законодательными собраниями штатов. Если воля избирателей опосредуется дважды, то выборы считаются трехстепенными, трижды – четырехстепенными и т. д.

В большинстве стран прямыми выборами избираются нижние палаты парламентов, органы местного самоуправления, непрямые выборы используются, как правило, при избрании верхних палат парламентов и президентов.

4. Тайное голосование – исключается возможность какого–либо контроля за волеизъявлением граждан.

5. Добровольность – участие в выборах в Российской Федерации является свободным и добровольным: никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

При низкой явке избирателей возникает вопрос о признании выборов состоявшимися. Избирательное законодательство может предусматривать признание выборов состоявшимися вне зависимости от числа избирателей, принявших участие в голосовании (в России) или же устанавливать минимальный процент избирателей, участие которых необходимо для признания выборов состоявшимися.

Неучастие избирателей в выборах в мировой практике получило название *«абсентеизм».* Различают политический и аполитичный абсентеизм. При политическом абсентеизме избиратель не участвует в выборах по политическим мотивам, выражая тем самым протест политическим платформам кандидатов, считая, что ни одна из них не отвечает в достаточной степени его взглядам и представлениям. Аполитичный абсентеизм заключается в безразличном отношении избирателя к политике и выборам.

В ряде стран (Австралия, Бельгия, Греция, Турция) для преодоления абсентеизма используется так называемый «обязательный вотум», согласно которому участие в выборах для граждан является обязательным. Неучастие в голосовании влечет за собой наступление различных мер

юридической ответственности (штраф, лишение свободы). В России минимальный процент избирателей (порог явки избирателей), участие которых необходимо для признания выборов состоявшимися – отсутствует.

К принципам организации и проведения выборов относятся принципы обязательности и периодичности проведения выборов, принцип альтернативности выборов, принцип подлинных выборов.

1. Периодичность и обязательность проведения выборов означает, что выборные органы осуществляют свои полномочия в течение определенного срока, по окончании которого обязательно должны быть проведены новые выборы.

2. Открытость и гласность выборов.

3. Альтернативность выборов означает, что на один мандат претендуют как минимум два кандидата.

7. Принципы подменных и нефальсифицированных выборов – предполагают выявление и осуществление свободно выраженной воли народа путем законодательного закрепления такой технологии проведения выборов, которая не позволила бы исказить волю избирателей.

К основным принципам избирательного процесса можно отнести такие принципы, как осуществление организации и проведения выборов специально создаваемыми независимыми органами – избирательными комиссиями, непрерывность и поступательность, законность, равноправие однопорядковых субъектов избирательного процесса, документальность избирательного процесса.

4. Цензы и источники избирательного права

Принцип «всеобщее» избирательное право во многом условен, т. к. предоставление избирательного права, в особенности пассивного, ограничивается **системой избирательных цензов**. В федеральном и региональном избирательном законодательстве отражены цензы пассивного избирательного права:

- возрастной ценз;
- ценз гражданства;
- ценз оседлости;
- ценз республиканского гражданства;
- языковой ценз;
- образовательный ценз;
- ценз судимости;
- ценз предыдущего избрания;
- ценз дееспособности.

Условием реализации избирательного права является достижение определенного возраста (возрастной ценз). Граждане вправе реализовывать

свое активное избирательное право (право избирать) с 18 лет – возраста наступления общей конституционной дееспособности. Возрастной ценз пассивного избирательного права (права быть избранным) устанавливается Конституцией РФ и федеральными законами. Он различен в зависимости от вида органа, должности, в который (на которую) избирается гражданин.

Так, согласно ст. 81 и 97 Конституции РФ, Президентом РФ может быть избран гражданин не моложе 35 лет, а депутатом Государственной Думы – гражданин, достигший 21 года. Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях…» установлено, что минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет – на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и 21 года – на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Обладание субъективным избирательным правом, как и любым другим политическим (гражданским) конституционным правом, связывается с принадлежностью к гражданству Российской Федерации. В настоящее время наметилась тенденция наделения избирательными правами иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории муниципальных образований не менее одного года при проведении муниципальных выборов.

Еще одним условием реализации избирательного права является ценз оседлости – требование проживания на определенной территории. Условием реализации активного избирательного права на выборах в органы различных территориальных частей государства (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) является постоянное или преимущественное проживание на соответствующей территории.

В отношении пассивного избирательного права ограничения, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Российской Федерации, могут устанавливаться только Конституцией РФ. Так, Президентом РФ может стать гражданин, постоянно проживающий на территории Российской Федерации не менее 10 лет (ст. 81 Конституции РФ).

Законодательством в качестве ограничения пассивного избирательного права предусмотрен также ценз неизбираемости (ценз предыдущего избрания), т. е. невозможности для лица баллотироваться кандидатом. Неизбираемость связана со специальными ограничениями для определенных лиц, категорий лиц. Так, в соответствии со ст. 81 Конституции РФ одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Аналогичные ограничения установлены в законодательстве многих субъектов Российской Федерации.

Ценз судимости. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях…» не имеют права избирать,

быть избранными, осуществлять другие избирательные действия, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

1) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

2) осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

3) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на таких лиц не распространяется действие вышеуказанных пунктов (1 и 2).

4) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

5. Характеристика избирательных систем

Но не все складывающиеся отношения с выборами можно отрегулировать правовыми нормами. Поэтому все многообразие отношений, возникающих в связи с формированием выборных органов, охватывает понятие избирательная система.

Под избирательной системой в широком смысле понимается совокупность общественных отношений (как урегулированных, так и неурегулированных нормами права). В узком смысле избирательная система – это способ распределения мандатов между кандидатами (списка кандидатов), т. е. порядок определения результатов выборов.

В мировой практике применяются следующие способы подсчета голосов и определения результатов выборов:

1) мажоритарный;

2) пропорциональный;

3) нетрадиционные способы (полупропорциональные);

4) смешанный (мажоритарно-пропорциональный).

В зависимости от способа распределения депутатских мандатов между кандидатами в результате голосования применяются следующие избирательные системы:

Мажоритарная:

– система абсолютного большинства – необходимо абсолютное большинство голосов (50 % + 1 голос);

– система относительного большинства – побеждает тот кандидат, который получил больше голосов, чем его соперник;

– система квалифицированного большинства – требуется квалифицированное большинство голосов (2/3, 3/4 и др.). В России такая разновидность мажоритарной системы при подсчете голосов не применяется.

Мажоритарный способ подсчета голосов используется при выборах одного должностного лица (президента, губернатора или кандидата от одного конкретного избирательного округа). Многие страны применяют данную систему для замещения мест во всех выборных органах (Великобритания, США, Франция, Казахстан) либо для избрания отдельных органов (Россия, Италия). Мажоритарная избирательная система в России применяется при выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы. Эта система используется в одномандатных, двухмандатных и т. д. округах.

Пропорциональная система предполагает соперничество между списками различных избирательных объединений (политических партий) в многомандатном округе и установление определенной пропорции между количеством голосов избирателей, отданных за конкретное избирательное объединение (партию) и количеством полученных ими мест в представительном органе, что позволяет свести до минимума потерю голосов избирателей и обеспечить более широкое представительство политических партий и объединений. Данная система используется при проведении выборов депутатов Государственной Думы РФ и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Выборы по данной системе проводятся по партийным спискам.

Избирательные партии, списки кандидатов, которые получили менее 5 % (заградительный пункт) голосов избирателей от принявших участие в голосовании, из распределения депутатских мандатов по избирательному округу исключаются.

Пропорциональный способ распределения мандатов является достаточно распространенным и применяется, например, в Германии, Венгрии, России, Болгарии, Израиле, Испании, Украине и других странах. Заградительный пункт неодинаков в различных странах: 1 % – в Израиле, 2 % – в Дании, 2,5 % – в Шри-Ланке, 3 % – в Аргентине, 4 % – в Болгарии, Венгрии, Швеции, Италии (с 1993 г.), 5 % – в Словакии (но для коалиции из 2-5 партий в Словакии заградительный барьер повышается и составляет 7 %), 8 % – в Египте, 10 % – в Турции.

Смешанная избирательная система применяется на выборах депутатов Государственной Думы РФ. Половина (225) депутатов Думы будут избираться по мажоритарной системе в 225 одномандатных избирательных округах. Вторая половина депутатов Государственной Думы РФ избирается по пропорциональной системе на основе партийного представительства в едином общефедеральном 225-мандатном избирательном округе. Политические партии выдвигают составленные в порядке приоритета (ранжированные) списки своих кандидатов, за которые предлагается проголосовать избирателям всей страны.

Партии (блоки), преодолевшие пятипроцентный барьер, получают депутатские места в соответствии с количеством голосов (в процентном выражении), полученных партией (блоком) на выборах (расчет производился, соответственно, от 225 депутатских мест).

Во многом аналогичная система выборов используется и при формировании парламента в Италии. Отличие заключается в том, что по пропорциональной системе там избирается 25 % депутатов, остальные 75 % – на мажоритарной основе.

Наряду с пропорциональным способом в некоторых странах применяются нетрадиционные способы (**полупропорциональные**), например, **система единственного непередаваемого голоса** (ограниченный вотум), кумулятивный вотум, система единственного передаваемого голоса, преференциальное голосование, панаширование.

Ограниченный вотум (система единственного непередаваемого голоса) – каждый избиратель в многомандатном округе голосует только за одного кандидата, а победителями становятся несколько кандидатов, набравших друг за другом наибольшее число голосов.

Кумулятивный вотум – в многомандатном округе избиратель имеет столько же голосов, сколько разыгрывается мандатов, он может распорядиться своими голосами по своему усмотрению (например, отдать свои 3 голоса по одному каждому кандидату, отдать все 3 своих голоса одному кандидату или иначе).

Система единственного передаваемого голоса применяется в многомандатных избирательных округах, когда избиратель имеет несколько голосов, но использует их как один передаваемый голос. Избиратель, имея 3 голоса, присваивает места кандидатам, согласно своим предпочтениям. Подсчет голосов проходит несколько раз. Сначала распределяются первые места-голоса, и т. д.

Преференциальное голосование – избиратель голосует как за партийный список, так и за конкретных кандидатов данного списка, тем самым, влияя на расстановку кандидатов внутри списка и очередность получения ими депутатских мандатов.

Панаширование – возможность голосовать за кандидатов из разных партийных списков или самому дополнительно вписывать в бюллетень фамилии новых кандидатов.

При применении пропорционального способа распределения депутатских мандатов также используются такие методы как:

– метод избирательной квоты (квота Хэра, квота Гогенбах–Бишофа, система наибольшей средней);

– метод делителей (метод д'Ондта, метод Империалли, метод Сент-Лагюэ, датский метод).

17. Участники правоотношений институтов выборов и референдума

1. Понятие и содержание избирательных правоотношений

Избирательно-правовое отношение – это возникающая на основе норм избирательного права юридическая связь между субъектами, выражающаяся в форме их субъективных прав и обязанностей. В избирательно-правовых отношениях реализуются нормы избирательного права. Правоотношения выступают средством закрепления за конкретными субъектами предусмотренных правовыми нормами прав и обязанностей.

Основным правовым отношением в сфере избирательного права выступает общее правоотношение, возникающее на основе конституционной нормы, предоставляющей гражданам право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. На базе данного правоотношения строится весь комплекс избирательно-правовых отношений, в которых субъекты обладают конкретными правами и обязанностями.

Избирательные отношения следует также отграничивать от отношений, имеющих иную отраслевую природу, но возникающих в связи с проведением выборов. К таким отношениям относятся отношения, регулируемые трудовым правом (например, отношения, связанные с правом зарегистрированного кандидата на освобождение от работы для участия в выборах), финансовым правом (например, отношения, связанные с распределением государственных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов), уголовным и административным правом (в рамках данных отношений реализуется уголовная и административная ответственность). Такие отношения не являются предметом избирательно-правового регулирования, так как они не направлены непосредственно на реализацию избирательных прав граждан, на формирование выборных органов, а играют в сфере выборов сугубо обеспечительные или охранительные функции.

Элементами избирательно-правового отношения являются субъекты, объект и содержание правоотношения.

2. Объекты избирательно-правовых отношений

Объектами избирательно-правовых отношений могут выступать как материальные объекты, например, средства избирательного фонда, так и нематериальные – действия субъектов избирательного процесса. Например, в правоотношении по регистрации кандидата объектом выступает принятие избирательной комиссией решения о регистрации кандидата.

Содержание избирательно-правовых отношений распадается на юридическое и фактическое (материальное). Юридическое содержание правоотношения представляет собой субъективные юридические права и обязанности его участников, определенные нормой избирательного права. Фактическое содержание – это фактическое поведение субъектов избирательно-правового отношения в пределах предоставленных субъективных юридических прав и обязанностей.

Субъективное право в юридическом содержании избирательно–правового отношения – это мера дозволенного поведения лица, наделенного этим правом. Субъективная обязанность – предписанная лицу мера необходимого поведения. Обязанности субъектов избирательно–правовых отношений различны. Выделяются общие обязанности, которые распространяются на всех субъектов (например, обязанность соблюдать требования норм избирательного законодательства), обязанности, которые могут принадлежать только определенным субъектам (например, обязанность избирательных комиссий осуществлять подсчет голосов, подведение итогов голосования и определение результатов выборов), конкретные обязанности, то есть такие, которые могут принадлежать только конкретному субъекту конституционного права (например, обязанность Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначить в установленные законом сроки выборы Президента РФ).

Для возникновения, изменения или прекращения конституционно–правовых отношений необходимы ***юридические факты*** – обстоятельства, с которыми правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Юридическими фактами могут быть события и действия.

События – это обстоятельства, не зависящие от воли субъектов. Например, истечение срока полномочий выборного органа является основанием назначения соответствующих выборов.

Действия как волевое поведение субъектов, внешнее выражение их воли и сознания разделяются на правомерные и неправомерные. Правомерные действия соответствуют правовым предписаниям, согласуются с содержанием прав и обязанностей субъектов. Неправомерные действия не соответствуют правовым предписаниям, ущемляют субъективные права, не согласуются с возложенными на лиц юридическими обязанностями.

Избирательно-правовые отношения часто возникают, изменяются или прекращаются под действием не одного, а нескольких юридических фактов, образующих фактический состав. ***Фактический состав*** – система юридических фактов, необходимых для наступления юридических последствий (возникновения, изменения, прекращения правоотношения). Например, для возникновения у лица права быть избранным Президентом РФ необходим фактический состав, включающий несколько юридических фактов: гражданство Российской Федерации, достижение 35-летнего возраста, постоянное проживание в Российской Федерации в течение 10 лет, а также несостояние лица в должности Президента РФ в течение двух предыдущих сроков полномочий.

Органы государственной власти в современной России формируются двумя способами: путем выборов и путем назначения. Однако и назначение на многие посты в органах исполнительной и судебной власти осуществляется выборными органами. Таким образом, выборы дают высшую изначальную легитимность всей структуре органов государственной власти. Именно в выборах воплощается высшая властеобразующая воля народа и от них дается главный импульс формированию всей системы конституционной власти на разных уровнях федеративного государства.

3. Понятие и классификация субъектов избирательного права (процесса)

Субъекты избирательно-правовых отношений – участники общественных отношений, регулируемых избирательным правом, которые по своим особенностям фактически могут быть носителями юридических прав и обязанностей и которые приобрели свойства субъекта в силу норм избирательного права. Способность выступать субъектом избирательно–правовых отношений называется избирательной правосубъектностью.

Состав правосубъектности образуют три элемента: правоспособность – способность иметь юридические права и обязанности, дееспособность – способность своими действиями осуществлять принадлежащие субъекту права и обязанности, и деликтоспособность – способность выступать субъектом ответственности за свои неправомерные действия.

Круг субъектов избирательно–правовых отношений отличается определенной спецификой. Субъектами избирательно-правовых отношений могут выступать:

1) ***Граждане Российской Федерации.*** Субъектами избирательного права являются также ***иностранные граждане.*** В соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть из-

бранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Правовой статус избирателя складывается из следующих элементов:

– принципы участия избирателя в выборах;

– права и обязанности избирателя и кандидата;

– гарантии реализации избирателем предоставленных ему избирательным законодательством прав и гарантии, предоставляемые зарегистрированному кандидату.

2) ***Органы государственной власти и органы местного самоуправления.***

Правовой статус государственных органов, органов местного самоуправления характеризуется следующими основными моментами. В соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований государственные органы, органы местного самоуправления:

– являются субъектами права назначения выборов. Так, в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ наделен правом назначать выборы депутатов Государственной Думы, а Совет Федерации – правом назначения выборов Президента РФ;

– участвуют в формировании избирательных комиссий. Например, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на паритетных началах назначают Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума;

– осуществляют регистрацию (учет) избирателей. Учет избирателей в установленном порядке осуществляют главы муниципальных образований, командиры воинских частей, руководители дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации;

– обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, в срок, установленный федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации; содействие в организации собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивать безопасность при проведении массовых мероприятий;

– не имеют права участвовать в предвыборной агитации.

Важную роль в избирательной кампании играют суды, которые рассматривают жалобы на нарушения избирательных прав граждан, в том числе на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц. Результатом судебного рассмотрения может быть отмена решения избирательной комиссии, в том числе решения об установлении итогов голосования, об установлении результатов выборов.

3) ***Избирательные комиссии.***

Федеральный закон «Об основных гарантиях…» устанавливает систему избирательных комиссий. Система избирательных комиссий в Российской Федерации состоит из следующих звеньев:

► Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;

► избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;

► окружные избирательные комиссии. Окружные избирательные комиссии формируются в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, при проведении выборов по одномандатным или многомандатным избирательным округам;

► территориальные избирательные комиссии (территориальные избирательные комиссии в предусмотренных законом случаях могут действовать в качестве избирательных комиссий муниципальных образований);

► участковые избирательные комиссии.

При этом избирательные комиссии не образуют единую для проведения всех выборов в Российской Федерации систему. При проведении различного уровня и видов выборов действует определенная соответствующим законом система избирательных комиссий.

4) ***Политические партии и общественные объединения, избирательные блоки.*** Условиями обладания материально–правовым статусом являются:

1) государственная регистрация избирательного объединения в качестве политического общественного объединения;

2) истечение с момента государственной регистрации определенного периода времени с тем, чтобы срок между государственной регистрацией и днем голосования на выборах, в которых имеет право участвовать избирательное объединение, составлял не менее одного года (шести месяцев – в указанных выше случаях).

5) ***Уполномоченные представители политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков.***

6) ***Доверенные лица зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков.***

8) ***Наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели.***

9) ***Средства массовой информации***. Субъектами избирательного процесса являются не все средства массовой информации, а только *электронные* (организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание) и *печатные* средства массовой информации (периодические печатные издания, редакции периодических печатных изданий).

Для избирательного права важное значение приобретает деление средств массовой информации на две большие группы:

1) средства массовой информации категории А – средства массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государ-

ственные или муниципальные органы, организации, учреждения; средства массовой информации, и (или) которые финансируются не менее чем на 15 процентов своего бюджета за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных федеральными, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления;

2) средства массовой информации категории Б – средства массовой информации, не попадающие под признаки средств массовой информации категории А.

Процессуальными правами наделяются также представители средств массовой информации. Представители средств массовой информации вправе участвовать в заседаниях избирательных комиссий, а также при осуществлении соответствующей участковой, территориальной избирательной комиссией работы со списками избирателей, с избирательными бюллетенями, открепительными удостоверениями для голосования на выборах, протоколами об итогах голосования.

18. Избирательный процесс, процесс организации и проведения референдума

1. Понятие и сущность избирательного процесса

Избирательный процесс является третьим составляющим элементом избирательной системы наряду с избирательным правом и правовыми избирательными принципами. Действующее избирательное законодательство не использует термин «избирательный процесс» и в ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан РФ» раскрывает термин ***«избирательная кампания»***, под которым подразумевается период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов (проведении) до дня предоставления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

В юридической литературе понятие избирательного процесса раскрывается именно через юридический процесс организации и проведения выборов. Справедливо обращается внимание и на то, что избирательный процесс является технологической инфраструктурой и формой реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комп-

лекса избирательных действий и процедур, а организация и проведение выборов осуществляется в рамках избирательной кампании, как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Избирательный процесс – это форма реализации избирательных прав граждан, т. е. урегулированный нормами избирательного права деятельность органов и групп избирателей по подготовке и проведению выборов в государственные органы и органы местного самоуправления.

Избирательный процесс – это технологическая инфраструктура и форма реализации конституционных принципов организации периодических и свободных выборов и обеспечения прав граждан избирать и быть избранными. Он отражает технологию участия избирателей в осуществлении власти, выражает динамику и структуру участия граждан в реализации властных начал.

Избирательный процесс, как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет достаточно сложную структуру. Характерной чертой избирательного процесса является его стадийность. В научной литературе отсутствует единое мнение относительно состава стадий избирательного процесса и их наименования. Необходимо отметить, что их деление носит условный характер, поскольку они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Являясь правовыми институтами, ***стадии избирательного процесса*** представляют собой динамическую, относительно замкнутую совокупность закрепленных действующим законодательством способов, методов, норм, выражающих строгое и неуклонное осуществление процедурно–процессуальных требований.

2. Стадии избирательного процесса

Понятие «избирательный процесс», включая понятие «избирательная кампания», не сводится к нему, поскольку охватывает ряд стадий, действий и процедур за формально временными рамками последней.

Стадии избирательного процесса – это этапы организации и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законами избирательные действия, а также избирательные процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации и иных участников выборов, целостность, завершенность и легитимность избирательного процесса при формировании представительного органа, избрании выборного должностного лица. Только совокупность юридически необходимых и достаточных процедур и действий, стадий как элементов избирательного процесса может обеспечить конституционно–правовую легитимность выборов.

В избирательном законодательстве в рамках большинства стадий избирательного процесса закрепляются как требования для совершения избирательных действий, так и определенные организационно-правовые гарантии в виде обязательных и факультативных избирательных процедур, которые с учетом соблюдения соответствующих сроков их выполнения в совокупности обеспечивают функциональную завершенность соответствующей стадии избирательного процесса, переход от одной стадии к другой, вплоть до последней – определения и опубликования результатов выборов.

1. Назначение выборов, т. е. даты голосования – институт назначения выборов выступает гарантией их своевременного проведения и обеспечивает принцип периодичности проведения выборов. Для этой стадии характерны следующие существенные моменты:

● выборы проводятся в сроки, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, Конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

● выборы назначаются уполномоченным на то органом в соответствии со сроками, установленными соответствующими правовыми актами (выборы депутатов в Государственную Думу назначаются Указом Президента РФ, выборы Президента РФ – Постановлением Совета Федерации);

● голосование может быть назначено только на календарный выходной день (но не праздничный);

● решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования.

● решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

● выборы могут быть очередными (по истечении полномочий); внеочередные, дополнительные, повторные (если признаны недействительными, т. е. были нарушения, либо несостоявшиеся).

2. Образование избирательных комиссий – это коллегиальные органы, осуществляющие подготовку и проведение выборов и делятся на:

1) *постоянно действующие*:

● Центральная избирательная комиссия (состоит из 15 человек – 5 членов назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предлагаемых депутатскими объединениями в Государственной Думе; 5 членов Совета Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ; 5 членов – Президентом РФ);

● избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (состоит из 10-14 членов – при этом не менее половины членов назначается законодательным органом государственной власти субъекта Российской

Федерации, остальные исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации);

● муниципальная избирательная комиссия;

2) *избирательная комиссия, которая создается в конкретном избирательном процессе*:

● окружная (формируется не позднее, чем за 92 дня до дня выборов в каждом одномандатном округе в количестве 8-14 членов, половина членов назначается законодательным, половина исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации);

● территориальная (формируется не позднее, чем за 60 дней до дня выборов в количестве 5-9 членов, состав назначается выборным органом местного самоуправления);

● участковая (формируется выборным органом местного самоуправления не позднее, чем за 44 дня до дня выборов в количестве 5-10 членов).

3. Составление списков избирателей

Списки составляются по участкам, уточнение их должно быть завершено не позднее 30 дней. В список включается каждый гражданин, достигший 18 лет на день выборов и не лишенный избирательного права, а также имеющий постоянное место жительства на территории соответствующего избирательного участка.

Список избирателей составляется в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, на основе адресов избирателей). В списках указывается фамилия, имя, отчество, дата рождения и адрес избирателя (подпись). Гражданам обеспечивается возможность ознакомления со списками избирателей не позднее, чем за 20 дней. Вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей – ЗАПРЕЩАЕТСЯ!

Регистрация избирателей является значимой предварительной процедурой. Точность и полнота списка избирателей имеют основополагающее значение для любого вида избирательной системы. Доверие к избирательному процессу во многом зависит от этого и может быть подорвано, если в ходе избирательной кампании обнаружится недостоверность (в количественном и качественном отношении) сведений о гражданах, обладающих избирательным правом.

4. Формирование избирательных округов – это территориальные образования, населения которых наделено правом избирать депутатов в представительные органы государственной власти. Округа бывают:

– одномандатные;

– многомандатные;

– федеральный округ (вся территория Российской Федерации).

5. Образование избирательных участков – это структурные единицы избирательного округа, предназначенные для непосредственной организации голосования избирателей. Списки избирательных участков с указани-

ем их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть образованы не позднее, чем за 30 дней до дня выборов решением главы администрации районов (публикуются не позднее, чем за 25 дней), городов из расчета от 100 до 3 тыс. избирателей на один участок. Могут, как исключение образовываться от 20 избирателей (для малонаселенных местностей, больниц, санаториев, полярных станций, судов, находящихся в плаванье, удаленных воинских частей). Для граждан Российской Федерации избирательные участки образуются и за пределами Российской Федерации руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации.

6. Выдвижения кандидатов – первый акт публичного заявления кандидата о своих намерениях и притязаниях на участие в выборах. Исключается возможность выдвижения без ведома кандидата, что случалось в практике предыдущих выборов. Давая согласие на выдвижение, кандидат лично подтверждает свое осознанное и ответственное отношение к участию в предвыборной кампании.

Данная стадия является начальным этапом реализации пассивного избирательного права. Выделяют две группы субъектов, обладающих правом выдвижения кандидатов:

- при выборах Президента РФ – непосредственно избиратели соответствующего избирательного округа и самовыдвижение с уведомлением об этом избирательной комиссии, в которой будет осуществляться регистрация кандидатов с последующим сбором подписей в поддержку кандидатов, избирательные объединения (политические партии, политические движения), избирательные блоки, политические общественные объединения;
- при выборах депутатов Государственной Думы или депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ;
- установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в федеральные органы государственной власти должен составлять не менее 40 дней (при досрочных выборах – не менее 30 дней), при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации – не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления – не менее 20 дней.

7. Регистрация кандидата.

Для того чтобы выдвинутый кандидат в депутаты был зарегистрирован избирательной комиссией, необходимо, чтобы в его поддержку было собрано определенное количество подписей избирателей в том округе, в котором дает согласие на выдвижение (2 % от общего числа избирателей в округе). Для регистрации списка требуется не менее 200 тыс. подписей из-

бирателей, из них не более 7 % приходится на субъект. Для регистрации кандидата на пост Президента РФ необходимо набрать в поддержку не менее 2 млн подписей избирателей.

Федеральным законодательством предусматривается возможность замены по усмотрению кандидата сбора подписей как условия регистрации кандидата – *избирательным залогом* (только из средств избирательного фонда и не может составлять более 15 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда). Если кандидат не избран или набрал менее установленного законом числа голосов избирателей, залог перечисляется в доход соответствующего бюджета.

Для регистрации также необходимо представить в избирательную комиссию:

- наличие необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов;
- сведения о доходах и об имуществе, принадлежащем кандидату;
- протокол заседания партии о выдвижении кандидатов (список кандидатов);
- наличие заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу.

Избирательная комиссия проверяет достоверность подписей избирателей, а также соответствие порядка выдвижения кандидата требованиям закона и течение 10 дней (в федеральные органы) и не более 5 дней (в органы власти субъектов Российской Федерации) принимает решение о регистрации кандидата.

В результате регистрации кандидаты приобретают статус зарегистрированных кандидатов. Данный статус прекращается с момента официального объявления избирательной комиссией результатов выборов в СМИ.

8. Предвыборная агитация – деятельность граждан РФ, кандидатов, избирательных объединений, блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить избирателей к участию в выборах, а также голосовании за тех или иных кандидатов или против них.

Не имеют право участвовать в агитации члены избирательных комиссий, государственные органы, благотворительные организации, государственные и муниципальные служащие, военные.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата и прекращается за сутки до дня выборов. В течение 3 дней до дня голосования, а также в день голосования не допускается опубликование в СМИ результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами.

Формы проведения предвыборной агитации:

- через СМИ (бесплатно и на договорной основе в зависимости от СМИ).

● предвыборные собрания митинги, массовые мероприятия.

● встречи кандидатов и их доверенных с избирателями.

● выпуск и распространение агитационных печатных материалов они не должны быть анонимны и распространяться на избирательных участках).

● иные установленные законом формы.

В соответствии с п. 2, 3 ч. 7 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ и п. 2 ст. 24 Федерального закона «Об обороне» запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы воинским частям, военным учреждениям и организациям, а также военнослужащим и сотрудникам правоохранительных органов при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения.

Частью 7 ст. 60 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы…» не допускается ведение предвыборной агитации в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений; за исключением случая, когда единственное здание или помещение, пригодные для проведения собраний, находится в расположении воинской части либо в военной организации или учреждении.

Такое здание или помещение предоставляется для проведения встреч представителей политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, с избирателями из числа военнослужащих командиром воинской части по запросу избирательной комиссии субъекта Российской Федерации либо по ее поручению по запросу территориальной избирательной комиссии. Упомянутые ограничения согласуются с пунктом 2 статьи 24 Федерального закона «Об обороне», в соответствии с которым в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной.

Указанные встречи представителей политических партий с избирателями-военнослужащими обеспечивает командир воинской части совместно с соответствующей избирательной комиссией. При этом соответствующая избирательная комиссия оповещает уполномоченных представителей или доверенных лиц иных политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, о времени и месте встречи не позднее, чем за три дня до ее проведения, а также обеспечивает равные условия проведения указанных мероприятий для всех политических партий.

Кандидаты из числа военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в период избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. В течение трех

дней до дня голосования, включая день голосования, опубликование в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов не допускается.

Не допускается злоупотребления свободой массовой информации, подкуп избирателей, благотворительная деятельность! Кроме того, нельзя не учитывать и принадлежность избирательного законодательства к сфере публичного права, предусматривающего обязательность его положений для государственных органов, органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих. Указанные органы и лица вправе действовать только так, как прямо предписано избирательным законом. Следовательно, ведение ими агитации против участия граждан в выборах, призывы к бойкотированию выборов есть не что иное, как прямое нарушение закона.

9. Голосование – это процедура, обеспечивающая фиксацию воли избирателя по выбору того или иного кандидата. О времени и месте голосования территориальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня его проведения через средства массовой информации или иным способом.

Голосование проводится:

● с 8 до 20 часов по местному времени;

● в помещение для голосования (кабины или комнаты должны находиться в поле зрения комиссии и наблюдателей);

● при предъявлении паспорта;

● опломбированный ящик для бюллетеней (для голосования вне помещения участковая избирательная комиссия должна иметь переносные ящики для голосования, но не более 3).

Обязательно в таком помещении или перед ним должен находиться информационный стенд, на котором размещается информация о всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень, а именно:

– биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень;

– если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением, – слова «выдвинут избирательным объединением» с указанием наименования этого избирательного объединения;

– если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, – слово «самовыдвижение»;

– сведения об основаниях регистрации кандидатов, списков кандидатов (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания);

– сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией;

– информация о фактах представления кандидатами недостоверных сведений (если такая информация имеется).

Голосование на выборах должно быть проведено:

а) в федеральные органы власти – не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов;

б) в органы государственной власти субъекта Российской Федерации – не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов;

в) в органы местного самоуправления – не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов.

10. Подсчет голосов – осуществляется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования. По результатам подсчета составляется протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования. Неиспользованные и недействительные бюллетени погашаются. Заключительным актом конкретного избирательного процесса является официальное опубликование итогов голосования и результатов выборов не позднее со дня голосования в СМИ.

Таким образом, данный порядок организации и проведения выборов закрепляет механизмы, обеспечивающие нормальный ход избирательной компании, полную реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации, что в конечном итоге должно гарантировать не только эффективность выборов, но и действительное воплощение в жизнь конституционного принципа народовластия.

19. Конституционная система органов государственной власти в России

1. Понятие органа государства, его признаки и виды

Государственные органы демократического государства образуют в своей совокупности определенную систему, обладающую определенными признаками. Система органов государства представляет собой организационное единство, т. к. одни органы выбираются или образуются другими; одни руководят деятельностью других; одни подотчетны и ответственны, подконтрольны и подчинены другим.

Структура и виды органов того или иного государства, устанавливается в зависимости от формы государственного устройства и в соответствие с общепринятым принципом разделения властей при осуществлении государственной власти.

Чтобы ответить на вопрос, что же следует понимать под органами Российского государства, необходимо раскрыть их характерные черты (признаки):

1. Органы образуются в установленном государством порядке.

2. Орган государства управомочен государством осуществлять его задачи и функции. Для обобщенной характеристики деятельности государства в юридической науке выработано понятие «функции государства» и ряд других категорий.

Основные функции государства – это главные направления (стороны) деятельности государства, в которых выражается его сущность и социальное назначение, цели и задачи. Осуществляются эти функции посредством **государственного аппарата**, который представляет собой систему государственных органов, взятых в совокупности, взаимосвязанных между собой, объединенных общими принципами и конечными целями.

3. Орган государства наделен государственно-властными полномочиями. Наличие их – важнейшая черта, отличающая государственные органы от общественных организаций.

Властными полномочиями в Российской Федерации располагают не только органы государства, но и органы местного самоуправления. Но в соответствие с Конституцией РФ последние не являются органами государства и поэтому не осуществляют (если им таковые не делегированы) властные полномочия от имени России.

4. Органы государства действуют в установленном законом порядке.

5. Орган государства имеет свою структуру.

Структура – это устройство государственного органа – производна от выполняемых им функций, имеющегося объема полномочий, компетенции. Структура государственных органов может быть весьма простой – (прокурор района) или довольно сложная – (двухпалатная структура Федерального Собрания и т. д.).

6. Государственные органы связаны между собой отношениями субординации, т.е. подчинение нижестоящих органов вышестоящим.

7. Органом государства могут быть только граждане Российской Федерации, группа лиц или одно лицо.

Таким образом, **государственный орган** – это часть государственного аппарата, представляющая собой группу лиц, либо одно лицо, которые образуются и действуют в установленном законом порядке, имеют свою определенную структуру, наделены властными полномочиями и компетенцией в целях осуществления функций государства.

Признаки, свойственные органам государства, свидетельствуют о том, что не всякая часть его государственного аппарата обладает статусом органа.

От органов государства отличаются вспомогательные органы, образуемые некоторыми органами государства (например, комитеты и

комиссии палат Федерального Собрания). Они не наделены государственно-властными полномочиями, не могут принимать обязывающих решений.

Необходимо различать понятия: «орган государства», «государственное учреждение», «государственная организация», «государственное предприятие», «производственные объединения», «акционерное общество» и т. д.

Орган государства – это выделенный в государственном аппарате коллектив людей или отдельное должностное лицо, наделенное властными полномочиями и осуществляющее государственно–управленческие и правоохранительные функции.

Государственное учреждение – это, как правило, коллективы людей, которые выполняют задачи социально-культурного и иного обслуживания населения (вузы, школы, библиотеки и т. д.)

Государственная организация – это иные коллективы людей, которые по поручению государства с использованием принадлежащих ему средств, осуществляют различную общественно необходимую и полезную деятельность.

Органы государства принято **классифицировать** в соответствии с основными видами осуществляемой ими государственной деятельности:

1. Представительные (законодательные).
2. Исполнительные (распорядительные).
3. Судебные.
4. Контрольно-надзорные.

Представительные (законодательные) органы государственной власти. Различают федеральные, региональные и органы местного самоуправления. Они формируются путем избрания их населением страны, действуют от его имени и ответственны перед ним.

В нашей стране высшим представительным и законодательным органом является *Федеральное Собрание РФ* – Парламент РФ. Как постоянно действующий орган, он осуществляет законодательную власть.

Его представительный характер заключается в том, что он формируется выборным путем. Выражая государственную волю, многонационального народа России, он призван придавать ей с помощью законов, общеобязательный характер.

Федеральное Собрание имеет 2-палатную структуру, т. е. состоит из 2 палат: Совета Федерации и Государственной Думы, которые различаются по своему правовому статусу, способу формирования, характеру депутатского корпуса, входящего в них.

Также в Российской Федерации существуют (представительные) законодательные органы субъектов Федерации, которые также формируются выборным путем.

Исполнительные органы управления. Это органы, занимающиеся повседневной управленческой деятельностью. Они как исполняют решения

представительных органов и вышестоящих органов управления, так и сами отдают необходимые распоряжения и указания. *Правительство РФ* – это высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти, который непосредственно осуществляет управление страной.

Как высший орган исполнительной власти Правительство РФ наделено довольно широкими полномочиями. Круг полномочий Правительства РФ разнообразен. Можно поделить полномочия в сферах: государственного строительства; экономики: финансов, кредитно-денежного обеспечения, ценообразования; социального обеспечения; здравоохранения; культуры; образования и других областях.

По всем вопросам своей компетенции Правительство РФ принимает решения и издает правовые акты, публикуя их от своего имени.

В субъектах Федерации также существуют исполнительные органы государственной власти, которые совместно с федеральными органами исполнительной власти образуют систему исполнительной власти.

Исполнительная власть на местах осуществляется органами местного самоуправления (администрация). Как указано в ст. 3 «Европейской хартии местного самоуправления», подписанной в 1985 г. государствами–членами Совета Европы, под «*местным самоуправлением* понимается право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона, под свою ответственность и на благо населению, значительной частью общественных дел».

Судебная власть. Судебная власть в Российской Федерации представлена в виде системы всех судов, имеющих общие задачи, организованных и действующих на единых демократических началах, связанных между собой отношениями по осуществлению правосудия, которое имеют право осуществлять только они.

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В системе государственной властей судебная власть выступает главным уравновешивающим механизмом, позволяющим эффективно направлять действие законодательной и исполнительной власти в правовые рамки.

Будучи независимым от других властей, суд опирается только на закон и только ему подчиняется. При осуществлении правосудия он руководствуется такими демократическими принципами, как равенство всех перед законом и судом, право обвиняемого на защиту, гласность судопроизводства.

Особое место в системе судов занимает Конституционный Суд РФ, который осуществляет конституционный надзор и Верховный Суд РФ.

В систему федеральных судебных органов входят республиканские, областные, краевые, районные (городские) суды.

Отдельным институтом является Президент РФ, который является главой государства.

Контрольно-надзорные органы. Эти органы осуществляют постоянный повседневный надзор и контроль за правильной реализацией норм права органами государства, предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами.

Место *Прокуратуры* в системе государственно-правовых институтов имеет ключевое значение для определения сущности прокурорской системы, функций прокуратуры, её правового статуса, организационного построения, форм и методов деятельности.

Нотариат – это система государственных органов, в функции которых входит удостоверение имущественных сделок, оформление наследственных прав, засвидетельствование документов для придания их юридической достоверности. Нотариальная деятельность придает законную форму различным фактическим обстоятельствам и тем самым содействует утверждению правопорядка в общественной жизни.

Государственная налоговая служба РФ – это единая система контроля за соблюдением налогового законодательства. В структуру этой службы входят налоговые инспекции различных уровней.

Этот перечень подобных государственных контрольно-надзорных органов не исчерпывающий.

Возможна и другая **классификация органов государства** в зависимости от того, какая сторона их организации берется во внимание.

По способу образования:

● *первичные* (выборные) – Президент, Федеральное Собрание;

● *вторичные* (назначаемые) – все органы прокуратуры, федеральные министерства, федеральные агентства и федеральные службы;

По характеру компетенции:

● *органы общей компетенции* – органы, которые рассматривают и принимают решения по большому кругу вопросов (Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ);

● *органы специальной компетенции* – органы, которые осуществляют свою деятельность в какой-либо узкой сфере (прокуратура, федеральное министерство).

По способу принятия решений:

● *коллегиальные* (решения принимаются большинством голосов) Федеральное Собрание, Правительство РФ;

● *единоличные* (решения принимаются единолично) – Президент РФ, министр.

По срокам их полномочий (по времени действия):

● *постоянные* (все органы, указанные в Конституции РФ, а также многие другие, создаваемые по специальному постановлению уполномоченных на то органов);

● *временные* (все те, которые создаются на определенное время для выполнения срочного государственного задания, например, следственные ревизионные комиссии).

По принципу формирования:

● территориальные;

● территориально-отраслевые;

● отраслевые.

По объему полномочий:

● федеральные;

● региональные (органы субъектов Федерации);

Органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят!

2. Принципы организации и деятельности государственных органов

В познании и практическом совершенствовании государственного аппарата важная роль отводится принципам.

Принципы организационной деятельности государственного аппарата – это те основополагающие начала, на которые аппарат государства образуется и функционирует. Они закреплены в статьях 3, 10, 15 Конституции РФ.

К основным принципам относится:

1) разделение властей;

2) установленный государством порядок образования, формирования государственных органов;

3) широкое участие народа в организации и деятельности государственных органов;

4) принцип интернационализма;

5) демократический централизм;

6) плановость;

7) законность;

8) гласность и учет общественного мнения.

1. Важнейшим принципом государственного аппарата является разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая из ветвей власти правомочна решать вопросы в соответствии со своей компетенцией:

а) ни одна из ветвей власти не должна вмешиваться в дела другой;

б) каждая из ветвей власти должна быть средством сдержек и противовесов по отношению к другой ветви власти. Все ветви власти должны взаимодействовать друг с другом и находится в постоянном контакте.

2. Другой не менее важный принцип государственного аппарата, это особый установленный государством порядок образования, формирования

государственных органов. Конституцией РФ определены способы формирования практически всех основных федеральных органов государственной власти (назначение, референдум, выборы).

3. Не менее важный принцип государственного аппарата – это народовластие. Ст. 3 Конституции РФ гласит, что:

1) носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является его многонациональный народ.

2) народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

3) высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и выборы.

4) никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.

4. Принцип интернационализма заключается в национальном равноправии и учете национальных интересов и особенностей в организации и функционировании государственного аппарата.

5. Особое место среди принципов организации и деятельности государственного аппарата занимает демократический централизм. Это органическое соединение в организации и деятельности государственного аппарата двух начал: государственного руководства из центра и широкой инициативы местных органов.

С принятием Конституции РФ 1993 г. этот принцип стал конституционным (ст. 3) и означает: выборность, подотчетность и сменяемость государственных органов, обязательность правовых актов вышестоящих органов для нижестоящих.

6. Большое значение в организации и деятельности государственного аппарата принадлежит принципу плановости. Он заключается:

а) в непосредственном участии государственных органов, в планировании экономического и социального развития (в разработке планов и обеспечении их выполнения);

б) в планомерном функционировании самих государственных органов.

7. Важнейшим принципом деятельности органов государства является законность. Необходимость неуклонного соблюдения законов всеми должностными лицами и гражданами нашла свое закрепление в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ.

8. С развитием государственного аппарата в его организации и деятельности все более активную роль играет принцип гласности и учета общественного мнения. Гласность позволяет гражданам видеть, знать деятельность государственного аппарата, общественное мнение обеспечивает выражение оценок, суждений со стороны народа.

Существуют также специальные принципы организации и деятельности государственного аппарата:

– принцип научности;

– учет деятельности государственного аппарата объективных реальностей;

– умелое использование достижений науки и техники;

– обоснованность, современность и реальность выполнения всех решений государственных органов.

– подбор кадров по деловым качествам;

– обеспечение служебной перспективы государственного аппарата;

– сочетание линейных и функциональных начал управления;

– коллегиальность при обсуждении решений;

– персональная ответственность.

Органы внутренних дел по форме осуществления государственной деятельности относятся к исполнительным органам. А по назначению и характеру деятельности – к правоохранительным органам.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» органы внутренних дел, в том числе и подразделения ГИБДД организуют свою деятельность в соответствии со следующими принципами:

1. Полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина.

2. Деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан.

3. Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание.

4. При обращении к гражданину сотрудник полиции обязан:

1) назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения;

2) в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

5. Сотрудник полиции в случае обращения к нему гражданина обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса.

6. Полученные в результате деятельности полиции сведения о частной жизни гражданина не могут предоставляться кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

7. Полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, образование и функционирование органов государственной власти базируется на определенных принципах. Признание и соблюдение которых является основным условием достижения правового демократического характера управления социальными процессами на основе конституционализма.

20. Президент Российской Федерации

1.Понятие, правовой статус и функции главы российского государства

Институт Президентства в РФ установлен на основе волеизъявления народа, выраженном на первом референдуме Российской Федерации 17 марта 1991 г. С принятием Конституции РФ 1993 г. статус Президента РФ определяется гл. 4 Конституции РФ и Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Конституционно-правовой статус Президента РФ складывается из совокупности конституционно-правовых норм, закрепляющих его положение в системе органов государственной власти и включает в себя следующие элементы:

а) правовые нормы, определяющие порядок выборов и вступления в должность Президента РФ;

б) правовые нормы, устанавливающие компетенцию Президента РФ;

в) правовые нормы, регулирующие порядок прекращения полномочий Президента РФ.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 80) устанавливает, что Президент РФ является главой государства России, демократического, федеративного, светского, правового государства с республиканской формой правления. В соответствии со своим положением Президент РФ олицетворяет единство многонационального народа Российской Федерации, суверенную государственность России и незыблемость ее демократической основы. Как глава государства он представляет Российскую Федерацию как внутри страны, так и в международных отношениях. Согласно Конституции РФ, выступая гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, Президент РФ несет персональную ответственность за

бесперебойную работу механизмов защиты Конституции РФ, прав человека, обязан принимать меры в случаях сбоев их реализации.

При наличии трех ветвей государственной власти, а также самостоятельного местного самоуправления Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и органов власти субъектов Федерации, их взаимосвязи с местным самоуправлением.

В Конституции РФ заложена **система гарантий**, препятствующих превращению Президента РФ в авторитарного правителя. Они заключаются:

- в ограниченности периода полномочий Президента РФ шестилетним сроком;
- порядком его всенародных выборов и их альтернативным характером;
- недопустимостью занятия поста президента более двух сроков подряд;
- возможностью отрешения его от должности;
- признания не соответствующими Конституции РФ нормативных актов Президента РФ на основе решения Конституционного Суда РФ.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, в которых формулируются основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации, делают их достоянием депутатов, народа, партий, общественности. Это дает возможность, в случае необходимости корректировать политику президента с использованием всего потенциала конституционных форм, обеспечивающих взаимное воздействие одних государственных структур на другие, влияние на них общественных и социальных движений.

Рассматривая вопрос о статусе главы российского государства, необходимо отметить, что Президент РФ обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции РФ). Данное положение означает, что против него нельзя возбудить уголовное дело. Оно может быть возбуждено только после отрешения президента от должности. Президент не может быть доставлен в суд (например, в качестве свидетеля), он не подлежит административной ответственности.

Неприкосновенность не означает, однако, отсутствия политической ответственности президента. Президент РФ может выступать в качестве ответчика в Конституционном Суде РФ, в связи с ходатайством о признании его акта неконституционным. В этом случае президента представляют в суде уполномоченные им соответствующие должностные лица (члены Правительства РФ, назначенные адвокаты и др.).

Под **функциями Президента РФ** понимаются основные направления деятельности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Функции Президента 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) определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

4) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;

5) представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

2. Порядок избрания Президента Российской Федерации

Президент РФ избирается непосредственно гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 6 года (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ). Дата выборов Президента РФ назначается Советом Федерации (ст. 102 Конституции РФ).

Конституция РФ устанавливает ряд *требований (цензов), которым должен отвечать кандидат на пост Президента РФ:*

1) ценз гражданства – кандидат в Президента РФ должен быть гражданином РФ (способ приобретения по Конституции РФ юридического значения не имеет). Не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

2) ценз оседлости – требование постоянного проживания на территории России не менее 10 лет;

3) ценз дееспособности;

4) ценз возрастной – ограничение нижнего возрастного предела – не менее 35 лет, верхнего возрастного предела Конституция РФ не предусматривает.

5) ценз предыдущего избрания – одно и тоже лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд.

6) ценз судимости и др. Не имеет права избирать Президента РФ и быть избранным Президентом РФ, участвовать в иных избирательных действиях гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин Российской Федерации:

– осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

– осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

– осужденный к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

– осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

– подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах Президента РФ состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

– в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» п. 7 и подпунктом «ж» п. 8 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий шести лет до дня голосования.

Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если такое наказание предусмотрено федеральным законом, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на должность Президента РФ, если голосование на выборах Президента РФ состоится до истечения установленного судом срока.

Порядок выборов определен Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ»:

1. Выборы проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию России.

2. Право выдвижения кандидатов на должность Президента РФ принадлежит инициативным группам избирателей, избирательным объединениям, избирательным блокам, для поддержки самовыдвижения кандидата

необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Для регистрации также необходимо представить в избирательную комиссию: декларация о доходах кандидата и членов его семьи, заявление кандидата о согласии баллотироваться на пост Президента РФ.

3. Центральная избирательная комиссия проверяет достоверность подписей и других документов и сведений и выносит решение о регистрации кандидата на должность Президента РФ.

4. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19–ФЗ «О выборах Президента РФ» устанавливает правила ведения предвыборной агитации, порядок создания и расходования избирательных фондов кандидатов, порядок голосования, подсчета голосов избирателей и определения результатов выборов.

5. Избранным на должность Президента РФ считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

6. В случае если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один не набрал 50 % + 1 голос избирателей от общего числа голосовавших (мажоритарная избирательная система абсолютного большинства), Центральная избирательная комиссия назначает повторное голосование по выборам Президента РФ по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателе (мажоритарная система относительного большинства). По итогам повторного голосования избранным на должность Президента РФ считается тот кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата.

Шестилетний срок президентства исчисляется со дня официального вступления президента в должность (принятия им присяги, текст которой содержится в ст. 82 Конституции РФ) и прекращается в момент принятия присяги вновь избранным президентом. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и судей Конституционного Суда РФ.

В России присяга носит светский характер и приносится на Конституции РФ.

3. Компетенция Президента РФ. Взаимодействие главы государства с ветвями власти

Компетенция Президента РФ – это совокупность его полномочий в деле разрешения вопросов государственной и общественной жизни, закрепленных в нормативных правовых актах. Они установлены прежде в

Конституции РФ, главным образом в ст. 83–90, а также в ряде статей, регулирующих деятельность иных органов государственной власти. Ряд полномочий закреплен в иных правовых актах различного уровня.

Компетенция Президента РФ складывается из функций и полномочий, которыми он наделяется как глава государства.

Под **функциями Президента РФ** понимаются основные направления деятельности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти:

1) является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;

2) в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

3) определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

4) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;

5) представляет Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях.

Функции конкретизируют **полномочия Президента РФ**, которые представляют собой совокупность представленных Президенту РФ прав и обязанностей, которые необходимы ему для выполнения возложенных на него функций. В соответствии с Конституцией РФ полномочия Президента РФ целесообразно рассматривать, объединив их в группы в зависимости от *сфер государственной жизни*, в которых действует Президент РФ и взаимодействия с ветвями власти.

1. Президент РФ и Правительство РФ

1) Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ (п. «а» ст. 83);

2) Президент РФ утверждает представленные ему Председателем Правительства РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112).

3) По предложению Председателя Правительства РФ Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров (п. «д» ст. 83);

4) Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 83);

5) Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ (п. «в» ст. 83);

6) Президент РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ч. 3 ст. 115).

2. Президент РФ и Федеральное Собрание РФ

1) Президент РФ принимает участие в законотворческой деятельности Федерального Собрания. Данное полномочие Президента РФ складывается: из предоставленного ему права законодательной инициативы (п. «г» ст. 84, ч. 1 ст. 104); права относительного вето на законопроекты, принятые Федеральным Собранием (ч. 3 ст. 107); обязанности подписания и обнародования федеральных законов (ст. 107);

2) Президент РФ назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом (п. «а» ст. 84);

3) Президент РФ распускает Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией РФ (п. «б» ст. 84);

4) Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84);

5) Президент РФ сотрудничает с палатами Федерального Собрания при назначении на должности отдельных должностных лиц федеральных органов власти. Так, Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка и ставит перед Государственной Думой вопрос о его освобождении от должности. Президент РФ представляет Совету федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора и вносит в Совет Федерации предложение об освобождении его от должности (п. «г» ст. 83).

3. Президент РФ и судебная власть Российской Федерации

1) Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, (п. «е» ст. 83);

2) Судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом (ст. 128);

3) Конституция РФ предоставила Президенту РФ право обращаться в Конституционный Суд РФ, а также в суды общей юрисдикции (ст. 85, 125);

4) Президент РФ осуществляет помилование (п. «в» ст. 89). Актом помилования является решение главы государства о смягчении наказания или полном освобождении от наказания лиц, обратившихся к нему с соответствующим ходатайством.

4. Президент РФ и субъекты Российской Федерации

1) Право Президента РФ назначать и освобождать своих полномочных представителей в федеральных округах;

2) Право Президента РФ использовать согласительные процедуры для решения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85);

3) Право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85).

5. Полномочия Президента РФ в области обороны и безопасности страны

1) Президент РФ утверждает военную доктрину России (п. «з» ст. 83);

2) Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (ч. 1 ст. 87);

3) Президент РФ назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (п. «л» ст. 83);

4) Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности (п. «ж» ст. 83);

5) В случае агрессии против России Президент РФ вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ч. 2 ст. 87). Указ Президента РФ о введении военного положения должен быть утвержден Советом Федерации;

6) В случае угрозы безопасности Российской Федерации Президент РФ вводит на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88). Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения должен быть утвержден Советом Федерации.

6. Полномочия Президента РФ в области внешней политики

1) Президент РФ определяет основные направления внешней политики государства и осуществляет руководство внешней политикой;

2) Президент РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

3) Президент РФ подписывает ратификационные грамоты, то есть документы, подтверждающие, что подписанный договор признается государством в качестве обязательного для него. Ратификацию самих международных договоров осуществляет Федеральное Собрание путем принятия соответствующих федеральных законов;

4) Президент РФ принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

5) Президент РФ назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

7. Иные полномочия Президента РФ. К ним относятся: назначение общероссийского референдума, решение вопросов гражданства

Российской Федерации, предоставление политического убежища, награждение государственными наградами Российской Федерации, присвоение почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий.

Полномочия Президента РФ реализуются через принятие им правовых актов – указов и распоряжений (ст. 90 Конституции РФ).

Указами оформляются решения Президента РФ нормативного характера, т. е. решения, содержащие общие правила поведения, рассчитанные на длительное и многократное применение и относящиеся к определенному кругу субъектов. Указы могут носить и индивидуальный характер. Такие как о назначении и освобождении от должности руководителей подотчетных Президенту РФ федеральных органов исполнительной власти, о гражданстве, о предоставлении политического убежища, о награждении государственными наградами, о присвоении почетных званий, высших воинских и высших специальных званий, о помиловании.

Распоряжения Президента РФ – это акты организационно–оперативного характера, имеющие вспомогательное значение в правовом регулировании деятельности главы государства (не носят нормативный характер).

Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ). Данная конституционная норма устанавливает подзаконный характер правотворческой деятельности Президента РФ.

Анализ полномочий Президента РФ позволяет сделать вывод о том, что российская конструкция президентской власти основана на использовании элементов президентской и полупрезидентской республик.

4. Основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ и замещения главы государства

Президент РФ может досрочно прекратить исполнение своих полномочий (ч. 2 ст. 92 Конституции РФ) в случае:

– его отставки – по инициативе самого Президента РФ;

– в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;

– отрешения от должности – это процедура привлечения к юридической ответственности президента (впервые такая процедура под названием «импичмент» была установлена впервые Конституцией США).

Процедура отрешения складывается из трех этапов:

1. Инициатива не менее 1/3 депутатов Государственной Думы о выдвижении ею обвинения президента в государственной измене или совершении тяжкого преступления. Создается специальная комиссия, в задачу которой входит подготовка заключения по вопросу об отрешении

Президента РФ от должности. Принятое комиссией заключение обсуждается в Государственной Думе и по итогам обсуждения Дума может принять решение 2/3 голосов от общего числа депутатов в палате о выдвижении обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

2. Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 93), выдвинутое Государственной Думой обвинение должно быть подтверждено заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления. В случае отсутствия такового, данная процедура должна быть прекращена. Выдвинутое Государственной Думой обвинение должно быть подтверждено также заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

3. На основании этих документов Совет Федерации может принять решение об отрешении президента от должности, которое должно быть принято 2/3 голосов от общего числа членов в палате не позднее чем в трехмесячный срок. Если в данный срок решение не будет принято, то обвинения против президента считаются отклоненными.

После импичмента президент становится обычным гражданином и может нести ответственность, если совершил преступление, по нормам Уголовного Кодекса РФ или иную ответственность, предусмотренную законодательством.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 92) устанавливает, что во всех случаях досрочного прекращения исполнения президентом своих полномочий, новые выборы должны состояться не позднее 3 месяцев с момента такого досрочного прекращения.

Институт временного исполнения президентских обязанностей предусматривается ч. 3 ст. 92 Конституции РФ. Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ, который не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а так же вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

5. Администрация Президента РФ: структура и задачи

Администрация Президента РФ является государственным органом, формируемым в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения деятельности Президента РФ, как главы государства по осуществлению им государственной власти в Российской Федерации (Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»).

В состав Администрации входят: руководитель Администрации Президента РФ, два первых заместителя Руководителя Администрации Прези-

дента РФ, два заместителя Руководителя Администрации Президента РФ, заместитель Руководителя Администрации Президента РФ – пресс-секретарь Президента РФ, помощники Президента РФ, включая помощников Президента РФ – начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, советники Президента РФ, специальный представитель Президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта, специальный представитель Президента РФ по развитию торгово-экономических отношений с Украиной, старшие референты, референты Президента РФ и иные должностные лица Администрации; управления Президента РФ; иные самостоятельные подразделения Администрации.

Самостоятельные подразделения Администрации состоят из департаментов. Предельная численность работников Администрации и ее смета утверждаются Президентом РФ.

Администрация формируется в целях:

– обеспечения реализации Президентом РФ полномочий главы государства;

– осуществления контроля за исполнением решений Президента РФ;

– подготовки предложений Президенту РФ о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

– содействия Президенту РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;

– разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации, обеспечения реализации Президентом РФ его полномочий по руководству внешней политикой Российской Федерации;

– разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией;

– обеспечения деятельности Президента РФ по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами Российской Федерации и присвоении почетных званий Российской Федерации;

– содействия Президенту РФ в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

– содействия Президенту РФ в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

– обеспечения реализации Президентом РФ иных возложенных на него Конституции РФ и федеральными законами полномочий.

Функции Администрации Президента РФ:

– организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы;

– подготовка проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ;

– подготовка предложений о подписании Президентом РФ федеральных законов либо об их отклонении;

– 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;

– обеспечение обнародования федеральных законов, выпуск указов и распоряжений Президента РФ, а также иных документов, подписанных Президентом РФ;

– подготовка материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и для его программных выступлений;

– обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

– осуществление контроля за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других решений Президента РФ;

– подготовка проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ;

– подготовка предложений Президенту РФ об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

– обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей и торгово-промышленными палатами;

– обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению;

– обеспечение взаимодействия Президента РФ с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

– содействие Президенту РФ в реализации его полномочий по кадровым вопросам;

– содействие Президенту РФ в реализации его полномочий в области противодействия коррупции;

– обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий по решению вопросов гражданства Российской Федерации;

– организационное обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий по осуществлению актов помилования;

– сбор, обработка и анализ информации о социально–экономических и политических процессах в стране и за рубежом;

– учет и анализ обращений граждан, предложений общественных объединений и органов местного самоуправления, представление соответствующих докладов Президенту РФ;

– обеспечение хранения официальных текстов (оригиналов) федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ.

Президенту РФ в Администрации непосредственно подчиняются: руководитель Администрации, первые заместители Руководителя Администрации, заместители Руководителя Администрации, заместитель Руководителя Администрации – пресс-секретарь Президента РФ, помощники Президента РФ, включая помощников Президента РФ – начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, советники Президента РФ, специальный представитель Президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта, специальный представитель Президента РФ по развитию торгово-экономических отношений с Украиной, старшие референты и референты Президента РФ; Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации.

Президент Российской Федерации: назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему подчиненных.

21. Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации

1. Федеральное Собрание – Парламент РФ: функции, структура, юридическая природа

Законодательную (представительную) ветвь власти в Российской Федерации по Конституции РФ (ст. 94), осуществляет **Федеральное Собрание – Парламент РФ**. Федеральное Собрание обладает исключительным правом принимать законы, т. е. правовые акты высшей юридической силы. Федеральное Собрание обладает неограниченной

компетенцией в сфере законодательства по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии со ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат: верхней – Совета Федерации и нижней – Государственной Думы.

Государственная Дума является палатой общенародного представительства, а в Совете Федерации реализуется представительство субъектов Федерации.

Двухпалатная структура Федерального Собрания предполагает самостоятельность палат по отношению друг к другу, которая выражается:

– в различном порядке образования;

– в различной компетенции каждой из палат (ст. 102, 103 Конституции РФ);

– разной роли в законодательном процессе;

– в отсутствии единого координирующего органа Федерального Собрания;

– в раздельном порядке Заседаний палат (ч. 1 ст. 100 Конституции РФ).

Конституции РФ (ч. 3 ст. 100) предусматривает только три случая, когда обе палаты могут собираться совместно: для заслушивания Ежегодного послания Президента РФ, заслушивания посланий Конституционного Суда РФ, заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

Конституционно-правовой статус Федерального Собрания складывается из совокупности конституционных норма, характеризующих его положение в системе органов государственной власти и включает в себя следующие правовые нормы:

1) определяющие порядок выборов депутатов Государственной Думы и формирования Совета Федерации;

2) устанавливающие компетенцию Федерального Собрания;

3) регулирующие внутреннее устройство и порядок работы Федерального Собрания.

Мировая практика функционирования парламентских институтов выработала три классические функции Парламента:

- принятие законов;
- утверждение бюджета;
- контроль за правительством (решение вопроса о доверии Правительству РФ).

Федеральное Собрание Российской Федерации обладает исключительным правом принимать законы, т. е. правовые акты высшей юридической силы. Федеральное Собрание обладает неограниченной компетенцией в сфере законодательства по вопросам, отнесенным

Конституцией РФ к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Парламент выполняет в государстве целый ряд функций:

– законотворчество, представительство, выражение интересов широких слоев населения, а в итоге и воли всего народа;

– контроль за деятельностью государственного аппарата, прежде всего правительства;

– участие в формировании государственных органов, принятие бюджета и некоторые другие.

Принципы деятельности Парламента Российской Федерации:

– независимость от других органов государственной власти;

– невмешательство в работу других органов государственной власти;

– взаимодействие с другими органами государственной власти в рамках общей и специальной компетенции.

2. Конституционный статус Совета Федерации РФ

В соответствии со ст. 95 Конституции РФ, в Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Совет Федерации не имеет определенного срока полномочий, его состав обновляется по мере проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято в течение одного месяца со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий этого органа предыдущего созыва.

Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не позднее чем на следующий день после дня его вступления в должность. Данное решение оформляется соответствующим указом (постановлением).

Член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Правовой статус члена Совета Федерации регулируется Федеральным законом от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

В **компетенцию Совета Федерации** входит решение следующих вопросов:

– утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

– утверждение указов Президента РФ о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения;

– решение вопроса о возможности использовании Вооруженных сил РФ за пределами территории Российской Федерации;

– назначение выборов Президента РФ;

– отрешение Президента РФ от должности;

– назначение на должность судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ;

– назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;

– назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

По вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Совета Федерации, Совет Федерации принимает постановления**.**

Правовым основанием организации и порядка деятельности Совета Федерации являются гл. 5 Конституции РФ и Регламент Совета Федерации. Верхнюю палату Парламента РФ возглавляет *Председатель Совета Федерации*, который избирается из числа членов Совета Федерации тайным голосованием (для избрания требуется более половины голосов от общего числа членов Совета Федерации). Также избираются и заместители Председателя Совета Федерации (заместители не могут быть представителями от одного субъекта Российской Федерации).

Основными структурными подразделениями Совета Федерации являются **комитеты,** которые создаются в целях реализации полномочий, возложенных на верхнюю палату Парламента РФ. Все члены Совета Федерации, за исключением Председателя и его заместителей, входят в состав комитетов. При этом член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты. Численный состав каждого комитета определяется Советом Федерации (но не менее 10 членов палаты в каждом комитете).

Комитеты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (10 комитетов):

– по конституционному законодательству;

– по правовым и судебным вопросам;

– по делам Федерации и региональной политике;

– по вопросам местного самоуправления;

– по обороне и безопасности;

– по бюджету;

– по финансовым рынкам и денежному обращению;

– по международным делам;

– по делам Содружества Независимых Государств;

– по социальной политике и здравоохранению;

– по образованию и науке; по экономической политике, предпринимательству и собственности;

– по промышленной политике;

– по природным ресурсам и охране окружающей среды;

– по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу;

– по делам Севера и малочисленных народов.

Совет Федерации вправе создавать *постоянные* и *временные комиссии*. В палате образована одна постоянная комиссия – Комиссия Совета Федерации по регламенту и парламентским процедурам.

Основной формой работы комитетов и комиссий являются *заседания* (не реже одного раза в месяц). Другая форма работы – *парламентские слушания* по вопросам, связанным с основными направлениями деятельности комитета, комиссии.

Предметы ведения комитетов и комиссий Совета Федерации:

– осуществляют подготовку заключений по проектам законов;

– готовят предложения по нормативным правовым актам Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, а также модельным законодательным актам, принятым Межпарламентской Ассамблеей государств-членов СНГ, Межпарламентским Комитетом Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и РФ;

– разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты и проекты иных правовых актов;

– организуют проведение парламентских слушаний;

– организуют аналитическую работу по проблемам парламентских процедур;

– решают вопросы организации своей собственной деятельности и деятельности палаты;

– по поручению Совета Федерации осуществляют контроль за исполнением решений палаты, принимаемых по вопросам организации

внутренней деятельности Совета Федерации, а также информируют членов Совета Федерации об их рассмотрении и исполнении; иные полномочия.

3. Конституционный статус Государственной Думы РФ

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 95, 96, 97) Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 5 лет. Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В соответствии с Конституцией РФ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации избирается 450 депутатов:

– 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), образуемым в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

– 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года.

Проведение выборов депутатов Государственной Думы в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, является обязательным.

Не имеет права избирать и быть избранным, участвовать в осуществлении других избирательных действий гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации:

1) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

2) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

3) осужденный к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

4) осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом РФ, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление, если на такого гражданина Российской Федерации не распространяется действие пп. 2 и ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

5) подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах депутатов Государственной Думы состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

6) в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо факт совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» п. 7 и подпунктом «ж» п. 8 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий пяти лет до дня голосования.

В **компетенцию Государственной Думы** входит решение вопросов:

– 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 РФ;

– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

– назначение на должность и освобождение от нее Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

– объявление амнистии;

– выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

По вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Государственной Думы, Дума принимает постановления большинством голосов от общего числа депутатов палаты, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

Правовым основание организации и порядка деятельности Государственной Думы является гл. 5 Конституции РФ, Регламент Государственной Думы.

Нижнюю палату Парламента РФ возглавляет *Председатель Государственной Думы*. Он избирается из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием (для избрания требуется более половины голосов от общего числа депутатов Думы.). Наряду с Председателем Государственная Дума избирает первого заместителя и заместителей Председателя.

В состав Думы входит также *Совет Государственной Думы* – коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, созданный для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты.

В Государственной Думе создаются **депутатские объединения**: *депутатские фракции* и *депутатские группы* (не менее 35 депутатов в группе). Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Фракцией является объединение депутатов палаты, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе (**для совместной деятельности и выражения единой позиции по обсуждаемым и принимаемым вопросам).** Во фракцию входят все депутаты палаты, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов. Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной фракции, он также вправе выйти из состава фракции, подав в Комитет по Регламенту и организации работы Государственной Думы письменное заявление о выходе. Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и заместителя (заместителей). В соответствии с положением фракция может образовывать руководящий орган (органы). В составе фракции численностью более 100 депутатов Государственной Думы могут создаваться внутрифракционные группы. Численность этих групп не может составлять не менее 50 депутатов Государственной Думы. Руководителем внутрифракционной группы является первый заместитель руководителя фракции.

Основными структурными постоянно действующими подразделениями Государственной Думы являются **комитеты**, осуществляющие:

– предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению в Думе;

– подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;

– подготовку проводимых в Думе парламентских слушаний;

– дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

– решают вопросы организации своей деятельности.

Рабочими органами Думы являются комиссии, которые создаются на определенный срок для решения конкретной задачи. Численный состав комитетов и комиссий – от 12 до 35 депутатов Думы. Комиссии:

– по вопросам депутатской этики (имеет статус комитета Государственной Думы);

– Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами;

– по Регламенту и организации работы Государственной Думы;

– счетной комиссии;

– специальной комиссии для дачи заключения о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения в отношении Президента РФ, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения; иные комиссии.

Основной формой работы комитетов и комиссий являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, но реже двух раз в месяц. Заседания правомочны, если на них присутствуют более половины от общего числа членов комитета, комиссии. Другой формой работы являются парламентские слушания.

Предметы ведения комитетов и комиссий Государственной Думы:

– вносят предложения по формированию проекта примерной программы законопроектной работы палаты на очередную сессию и проекта календаря рассмотрения вопросов палатой на очередной месяц, а также вносят предложения о включении законопроектов в примерную программу законопроектной работы палаты на текущую сессию;

– осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой;

– осуществляют подготовку проектов постановлений палаты и проектов документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями палаты;

– рассматривают и исполняют поручения Совета палаты; подготавливают запросы в Конституционный Суд РФ;

– осуществляют подготовку проектов постановлений палаты о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ;

– организуют проводимые Государственной Думой парламентские слушания;

– дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

– проводят анализ практики применения законодательства;

– вносят предложения о проведении мероприятий в Государственной Думе;

– решают вопросы организации своей деятельности;

– рассматривают иные вопросы, входящие в компетенцию палаты.

Заседание комитета, комиссии Государственной Думы проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

Конституция РФ (ст. 111, 117) **предусматривает возможность досрочного роспуска Государственной Думы.** Президент РФ вправе распустить Государственную Думу в случаях:

– трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур, предложенных Президентом РФ на должность Председателя Правительства РФ;

– двукратного в течение трех месяцев вынесения Государственной Думой вотума недоверия вопрос Правительству РФ при несогласии Президента РФ принять отставку Правительства РФ;

– вынесения Государственной Думой недоверия Правительству РФ, если вопрос о доверии был вынесен по инициативе Правительства РФ.

Случаи и обстоятельства, когда невозможен роспуск Государственной Думы Президентом РФ:

– в течение года после ее избрания;

– в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

– с момента выдвижения ее обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

– в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

4. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации: общая характеристика, структура

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации олицетворяют народное представительство и являются постоянно действующими высшими и единственными органами законодательной власти.

Наименование указанных органов, их структура и численность депутатов устанавливаются конституцией (уставом) субъекта с учетом его исторических, национальных и иных традиций субъекта России (Областной Совет, Областная Дума, Законодательное Собрание, Государственный Совет, Хурал, Курултай). Так на сегодняшний день законодательных собраний – 29; областных дум – 21; государственных собраний – 5; государственных советов – 5; собраний депутатов – 3; советов депутатов – 3; Народных собраний – 3; хуралов – 3; парламентов 3; государственных дум – 2; прочих – 7.

Депутаты избираются гражданами России, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.

Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта России и не может превышать пять лет.

Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Представительные органы республик являются преимущественно однопалатными. Заседания законодательного органа субъекта являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности. Работа парламентов строится в соответствии с их регламентами, на основе проведения сессий, число которых, обычно, не реже двух раз в год.

Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

– принимает конституцию (устав), поправки;

– осуществляет законодательное регулирование;

– утверждает бюджет субъекта;

– устанавливает собственные основы организации и деятельности;

– устанавливает порядок выборов органов местного самоуправления (МСУ) и порядок их деятельности;

– утверждает программы социально – экономического развития субъекта;

– устанавливает налоги и сборы;

– устанавливает порядок управления собственностью субъекта;

– утверждает заключения и расторжения договоров субъекта Федерации;

– устанавливает порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ;

– устанавливает порядок выборов высшего должностного лица субъекта РФ;

– устанавливает административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации;

– утверждает схему управления субъектом и определяет структуру высшего исполнительного органа субъекта Федерации;

– назначает и освобождает должностных лиц субъекта (дает согласие);

– решает вопрос о доверии (недоверии) высшему должностному лицу субъекта Федерации, руководителям органов исполнительной власти;

– утверждает соглашение об изменении границ субъекта Российской Федерации;

– назначает судей конституционного (уставного) суда субъекта Федерации;

– контролирует соблюдение законов субъекта Российской Федерации;

– регулирует иные вопросы в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) законами субъекта Российской Федерации, на этих же основаниях оформляет иные решения, осуществляет иные полномочия.

Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации по вопросам ведения субъектов, а также по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов осуществляют в пределах своих полномочий правовое, в том числе законодательное, регулирование. Они принимают конституции (уставы), иные законы, постановления, обращения, заявления. Правовые акты, принимаемые законодательными органами субъектов по вопросам совместного ведения, не должны противоречить федеральным законам, актам Президента РФ и Правительства РФ. В случае такого противоречия действуют акты федеральных органов.

22. Законодательный процесс

Законодательный процесс представляет собой совокупность последовательно сменяющих друг друга стадий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность Федерального Собрания Российской Федерации. Данный процесс состоит из следующих стадий:

1. Законодательная инициатива – внесение законопроекта в Государственную Думу субъектами, имеющими на это право и по вопросам их ведения (Президент РФ, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, представительные органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ).

2. Предварительное рассмотрение законопроекта – законопроект направляется в комитеты, комиссии Государственной Думы, депутатские объединения, Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительству РФ, по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. По поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет правовую экспертизу законопроекта.

3. Рассмотрение законопроекта и принятие закона Государственной Думой – осуществляется в трех чтениях. По результатам обсуждения в первом чтении Дума может:

– принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок;

– отклонить законопроект;

– принять закон.

Принятый *во втором чтении* законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении.

Совет Государственной Думы назначает *третье чтение* законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав и статей. Если законопроект не принят Думой в третьем чтении, он не подлежит дальнейшему рассмотрению.

Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Закон РФ о поправке к Конституции РФ, федеральный конституционный закон считается одобренным, если за его одобрение проголосовало квалифицированное большинство (не менее чем 2/3 от общего числа депутатов Думы).

Принятый Государственной Думой федеральный конституционный закон, федеральный закон, одобренный закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ в течение пяти дней передается Думой на рассмотрение Совета Федерации.

Если принятый Думой федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст. 106 Конституции РФ и если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение 5 дней этот федеральный закон направляется Думой на подпись Президенту РФ для подписания и обнародования.

По федеральным законам, которые в соответствии со ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации, ответственный комитет Совета Федерации вправе принять одно из следующих решений:

– рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

– рекомендовать Совету Федерации отклонить данный федеральный закон, изложив в заключении мотивы, по которым комитет считает необходимым его отклонить.

Федеральный закон *считается отклоненным Советом Федерации*, если за его одобрение не проголосовало большинство членов Совета Федерации. Решение об отклонении оформляется постановлением Совета Федерации, в котором может содержаться перечень разделов, глав, статей, по которым необходимо преодолеть разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, а также предложение о создании согласительной

комиссии, состоящей из числа депутатов Государственной Думы и Совета Федерации. Согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Совета Федерации в отдельности, стремясь выработать единый текст федерального закона.

Если предложение о принятии федерального закона, отклоненного Советом Федерации, в редакции согласительной комиссии либо в ранее принятой редакции при голосовании не набрало необходимого числа голосов, то данный закон считается *непринятым*. В случае если за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы, то федеральный закон считается *принятым* и в течение 5 дней направляется Председателем Думы Президенту РФ для подписания и обнародования.

4. Рассмотрение и одобрение закона Президентом РФ – Президент РФ по Конституции РФ обладает **правом отлагательного вето** в отношении федеральных законов, принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации. Если Президент РФ в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его (наложит вето), то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции не менее 2/3 голосов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение 7 дней и обнародованию (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ).

В отличие от федеральных законов, на федеральные конституционные законы и законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ право отлагательного вето Президента РФ не распространяется.

5. Подписание и обнародование закона Президентом РФ – Президент РФ в течение 14 дней подписывает закон и обнародует его. Порядок опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов и федеральных законов регулируется Федеральным законом от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». В соответствии с этим законом на территории Российской Федерации применяются федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые официально опубликованы.

Официальным опубликованием считается первая публикация полного текста закона в «Российской газете» или «Собрании законодательства РФ» в течение 7 дней после дня их подписания Президентом РФ.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечению 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

23. Правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации

Депутат – это центральная фигура представительных органов власти, т.е. субъект конституционного права, является полномочным представителем народа в органах государственной власти. Это означает, что любой депутат действует в интересах народа, причем независимо от уровня представительного органа, т.к. интересы населения любой административно–территориальной единицы – это часть интересов народов. Депутат является представителем государственной власти и поэтому, осуществляя свои полномочия, выступает от имени государства.

Депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и данным федеральным законом.

Членом Совета Федерации является представитель от субъекта Российской Федерации уполномоченный в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» осуществлять в Совете Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и данным федеральным законом.

Конституционные положения, определяющие основы правового статуса членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, конкретизированы в Федеральном законе от 8.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы».

Членом Совета Федерации является представитель от субъекта Российской Федерации, уполномоченный в соответствии с федеральным законом о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществлять в Совете Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ Федеральным законом «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы».

Депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и Федеральным законом «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы».

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы.

1. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы в системе государственных должностей Российской Федерации

Закрепляя такой статус, законодатель предоставляет членам парламента особую право- и дееспособность с тем, чтобы парламентарий мог участвовать в законотворчестве и осуществлении других функций парламента.

Членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы не может быть гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Статусы Государственной Думы и члена Совета Федерации во многом схожи. Однако есть и различия. Так депутаты Думы избираются населением, а члены Совета Федерации входят в состав палаты по должности. Депутаты Думы представляют в палате весь народ в целом, а члены Совета Федерации представляют свои субъекты Российской Федерации.

Вместе с тем, в своей совокупности депутаты Думы и члены Совета Федерации образуют единый представительный и законодательный орган Российской Федерации.

Статус члена Совета Федерации, статус депутата Государственной Думы определяются Конституцией РФ и Федеральным законом от 8.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы».

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы имеют удостоверения, являющиеся их основными документами, подтверждающими личность и полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, и нагрудные знаки. Указанными удостоверениями и нагрудными знаками они пользуются в течение срока своих полномочий.

Удостоверения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы являются документами, дающими право беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать воинские части, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, либо имеющие льготы по уплате налогов и обязательных платежей, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не вправе:

а) быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать иную государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, за исключением случая, предусмотренного ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы»;

б) находиться на государственной или муниципальной службе;

в) заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации;

г) участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации, пребывание в которых невозможно без специального личного волеизъявления, а также участвовать в работе общего собрания как высшего органа управления хозяйственного общества;

д) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

е) получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы по акту соответственно в Совет Федерации или Государственную Думу, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

ж) выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

з) использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

и) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий;

к) открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, являющиеся на день начала срока соответствующих полномочий лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, работниками органов прокуратуры, таможенных органов, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, приостанавливают на весь срок указанных полномочий службу в перечисленных органах и учреждениях.

Полномочия депутата, полученные им в результате волеизъявления избирателей, называются **депутатским мандатом** (мандат с лат. – полномочия, поручения, наказ).

Под императивным мандатом понимаются полномочия, полученные депутатом от своих избирателей при условии, что он обязан выполнять их наказы и нести перед ними ответственность за свои действия. Если депутат не выполняет свои предвыборные обещания или вообще работает в парламенте неудовлетворительно, то избиратели вправе отозвать его. Следовательно, депутат не свободен в выборе своей позиции при решении вопросов в парламенте, он должен служить не народу, а своим избирателям.

Свободный мандат предполагает, что депутат не должен быть связан наказами избирателей, а действовать в парламенте исходя из своих убеждений в интересах всего народа. При свободном мандате не может

быть отзыва депутатов, а ответственность за свою деятельность он несет не перед своими избирателями, а перед народом в целом. Таким образом свойства свободного мандата:

– добровольность;

– единство прав и обязанностей;

– свободный мандат (отрицается право отзыва).

В современных демократических странах, также как и в России утвердилась система свободного мандата. Свободный мандат не означает полную свободу действий парламентария, он зависит от установок своего партийного руководства во фракции. При этом во всей свой деятельности депутат должен руководствоваться Конституцией РФ, законами, Регламентом палаты, предвыборной программой, своими убеждениями и совестью.

2. Формы деятельности и полномочия депутата Государственной Думы Российской Федерации

Формы деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы:

а) участие в заседаниях соответственно Совета Федерации, Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации;

б) участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой; в работе парламентских комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой в порядке, установленном федеральным законодательством, а также рабочих групп, создаваемых указанными парламентскими комиссиями;

в) участие в выполнении поручений соответственно Совета Федерации, Государственной Думы и их органов;

г) участие в парламентских слушаниях;

д) внесение законопроектов в Государственную Думу;

е) внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);

ж) обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

з) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Формой деятельности депутата Государственной Думы также является работа с избирателями.

Депутаты обязаны соблюдать **правила депутатской этики.** Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы указанных норм устанавливается регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Депутаты обязаны представлять в налоговые органы декларацию о доходах и сведения об изменении своего имущественного положения одновременно с представлением их в соответствующую палату.

3. Депутатский иммунитет в Российской Федерации: виды и особенности

Возлагая на депутатов самые ответственные обязанности, законодательство гарантирует создание всех необходимых условий для их работы. Гарантии депутатской деятельности устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и другими федеральными законами.

Правовые гарантии:

– права депутатов на условия работы, обеспечивающие эффективное и беспрепятственное осуществление ими депутатских полномочий;

– депутаты и члены соответствующих палат обладают правом законодательной инициативы;

– пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатой, депутатами или членами которой они являются;

– право обращения с запросом к Правительству РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ, руководителям федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов;

– право на необходимую информацию;

– право выступать по вопросам депутатской деятельности в государственных средствах массовой информации;

Юридические гарантии:

– обладают **неприкосновенностью** в течение всего срока полномочий (***депутатский иммунитет***) (ст. 98 Конституции РФ).

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть:

а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

г) член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому, административному или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением ими своих полномочий.

Неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор РФ в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации и другие действия, соответствующие статусу члена Совета Федерации и статусу депутата Государственной Думы, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Государственной Думы допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответствен-

ность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

В некоторых странах члены парламента обладают депутатским иммунитетом на все время избрания (Германия, Испания, Италия), а иногда только на время сессии (Япония, Франция) и на время в пути на сессию и обратно (США).

Вопрос о **лишении депутата неприкосновенности** решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палаты.

Депутат обладает также **депутатским индемнитетом.** Это слово имеет два значения: первое – не ответственность за свои выступления в парламенте и за действия, которые депутат поддерживал своим голосованием, даже если эти действия будут затем признаны противоправными. В Германии и Белоруссии (по Конституции 1996 г.) индемнитет не распространяется на клевету, оскорбления, совершенные в ходе заседания палаты. Второе значение индемнитета – депутатское вознаграждение.

По объему социальных гарантий члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру; Председатель палаты, заместители Председателя палаты – к Председателю Правительства РФ, Заместителю Председателя Правительства РФ соответственно.

К социальным гарантиям деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы относятся:

а) ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, предусмотренные Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»;

б) ежегодный оплачиваемый отпуск;

в) зачисление времени осуществления полномочий члена (депутата) Совета Федерации, депутата Государственной Думы в стаж государственной гражданской службы;

г) медицинское, санаторно-курортное обслуживание члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы и членов их семей;

д) пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы;

е) обязательное государственное страхование члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на случай причинения вреда их здоровью и имуществу;

ж) обязательное государственное социальное страхование члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы своих полномочий;

з) жилищно-бытовое обеспечение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, не имеющих жилой площади в городе Москве;

и) иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров.

Должностные лица федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы условия для осуществления ими своих полномочий, установленных Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ».

Дополнительные условия для осуществления членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, являющимися инвалидами I группы, своих полномочий определяются постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

4. Досрочное прекращение полномочий депутата

Полномочия члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях:

– письменного заявления о сложении своих полномочий;

– избрания депутатом иного представительного органа, выборным должностным лицом, в случае назначения на иную государственную должность;

– поступление на государственную (муниципальную) службу, осуществление предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью;

– утраты гражданства РФ либо приобретение гражданства иностранного государства;

– вступление в законную силу обвинительного приговора суда;

– вступление в законную силу решения суда об ограничение дееспособности либо недееспособности;

– признание решением суда без вести пропавшим либо умершим;

– призыва на военную службу (с согласия членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы);

– смерти.

24. Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

1. Место и роль исполнительной власти в государственном механизме. Общая характеристика Правительства РФ

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет **Правительство РФ**. В современной системе государственных органов Российской Федерации в соответствии с конституционным принципом разделения властей Правительство названо органом, осуществляющим исполнительную власть в Российской Федерации (ст. 110 Конституции РФ). Правительству РФ посвящена специальная глава 6 Основного закона страны. Положения Конституции РФ, касающиеся правового статуса Правительства РФ, находят свое развитие в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство возглавляет систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Как высший исполнительный орган государственной власти в Российской Федерации Правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров и осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства страны.

В юридической литературе правительство характеризуется как высший политический орган, возглавляющий государственную администрацию и осуществляющий общенациональное управление, т. е. исполнением бюджета, законов, организацию и ведение внешней и военной политики, поддержание налоговой системы и таможенного режима, регулирование кредитно-денежной и экономической системы, руководство полицейским делом и системой безопасности, а также многие другие функции. В этом аспекте отмечаются политический характер правительства и предметные сферы его деятельности.

Для того чтобы дать наиболее полное и исчерпывающее понятие правительства, необходимо выявить его отличительные черты и особенности:

1. Правительство осуществляет исполнительную власть, которая представляет собой относительно самостоятельную ветвь государственной власти.

2. Правительство фактически возглавляет систему органов исполнительной власти.

3. Правительство – орган общей компетенции, осуществляющий руководство всеми отраслями и сферами управления, обеспечивающий экономическое и социально – культурное развитие.

4. Правительство – это коллегиальный орган, который издает акты (постановления и распоряжения), общеобязательные на всей территории государства.

В основе деятельности Правительства лежат принципы, закрепленные ст. 3 Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»:

– верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов;

– народовластие;

– федерализм;

– разделение властей;

– ответственность;

– гласность;

– законность;

– обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Таким образом, устанавливается подзаконность действий и решений Правительства РФ, подчеркивается место Правительства РФ в системе органов исполнительной власти, Конституция определяет обязанность исполнения актов Правительства на всей территории России.

2. Порядок формирования, состав и организационная структура Правительства РФ

Правительство РФ – это коллегиальный орган. Его состав определен Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ». Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ – Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

В соответствии с указами Президента РФ заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранно-

го государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией РФ.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ). Предусмотрены три срока внесения Президентом РФ кандидатуры председателя Правительства в Государственную Думу РФ:

– не позднее двух недель после вступления в должность вновь избранного Президента РФ;

– не позднее двух недель после отставки Правительства РФ;

– в течение недели со дня отклонения внесенной кандидатуры Государственной Думой РФ.

Решение на дачу согласия на назначение председателя правительства в течение недели со дня внесения в соответствии с предусмотренным регламентом, принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием и оформляется постановлением Государственной Думы. Кандидатура может быть отклонена Думой трижды. После чего Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

В ч. 2 ст. 111 Конституции РФ речь идет о кандидатуре на должность Председателя, т. е. имеется в виду единственное число, а в ч. 4 данной статьи говорится о кандидатурах во множественном числе. Естественно, что на практике возник вопрос о том, сколько кандидатур должен или имеет право вносить Президент РФ, т. е. одну и ту же три раза подряд или каждый раз разные. В связи с этим депутаты Государственной Думы обратились с запросом в Конституционный Суд РФ по поводу толкования ч. 4 ст. 111 Конституции РФ. В постановлении Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. было сказано, что это право Президента РФ – самому решать, сколько кандидатур представлять: каждый раз одну и ту же либо разные.

Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ:

– по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке;

– в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий.

Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения.

Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства РФ в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

В случае освобождения от должности Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства РФ 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. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а также предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей Председателей Правительства РФ и федеральных министров (ст. 112 Конституции РФ). Данная статья Конституции РФ развивает конституционные положения п. «а», «д» ст. 83, в соответствии с которыми данные назначения входят в компетенцию Президента страны. Таким образом, Президент РФ определяет персональный состав Правительства и структуру федеральных органов исполнительной власти, которая утверждается его указом.

Члены Правительства Российской Федерации не вправе:

– быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления;

– замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, за исключением случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ;

– заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном Правительством РФ в соответствии с федеральными законами, им не поручено участвовать в управлении этой организацией;

– заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподава-

тельская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено российским законодательством, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

– быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти;

– использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

– получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ;

– получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;

– принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств;

– выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

– входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;

– открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Данный запрет распространяется на супруг (супругов) и несовершеннолетних детей членов Правительства РФ.

Член Правительства Российской Федерации в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и нормативными указами Президента Российской Федерации, представляет сведения о своих доходах и расходах, а также о доходах и расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой

сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций);

3. Компетенция и правовые акты Правительства РФ

Председатель Правительства РФ координирует деятельность федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, а также деятельность тех федеральных органов исполнительной власти, которыми руководит Президент РФ. Решения Правительство РФ принимаются коллегиально, однако в неотложных случаях Председатель Правительства РФ издает распоряжения по отдельным вопросам государственного управления от имени Правительства РФ, о чем информирует Правительство.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ устанавливает функции Правительства РФ:

– функции контроля и надзора;

– правоприменительная функция;

– функции по управлению государственным имуществом;

– функции по оказанию государственных услуг**.**

Как высший орган федеральной исполнительной власти Правительство РФ обладает широким кругом полномочий, который определяется Конституций РФ и Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». К ***общим полномочиям Правительства РФ*** относится:

– организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;

– осуществляет регулирование в социально–экономической сфере;

– обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;

– формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;

– реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Полномочиями в различных областях жизни страны:

1. В области экономики правительство осуществляет:

– осуществляет регулирование экономических процессов;

– обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

– прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных, отраслей экономики;

– вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по её реализации;

– осуществляет управление федеральной собственностью;

– разрабатывает и реализует политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;

– осуществляет общее руководство таможенным делом;

– принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей услуг и работ;

– формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

2. В сфере бюджета и финансов:

– обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

– разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета и обеспечивает его исполнение;

– представляет Государственной Думе отчёт о выполнении федерального бюджета;

– разрабатывает и реализует налоговую политику;

– обеспечивает совершенствование бюджетной системы;

– принимает согласованные с Центральным банком РФ меры по регулированию рынка ценных бумаг;

– осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом России;

– осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;

– руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;

– разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

3. В социальной сфере:

– обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;

– принимает меры по реализации трудовых прав граждан;

– разрабатывает программы ликвидации и сокращения безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;

– обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;

– принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно–эпидемиологического благополучия;

– содействует решению проблем, семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;

– взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;

– разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры и спорта, а также санаторно-курортной сферы.

4. В области развития науки, культуры и образования:

– разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;

– обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;

– обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;

– обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации;

5. В области природопользования и охраны окружающей среды:

– обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечении экологической безопасности;

– принимает меры по обеспечению прав граждан на благополучную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;

– организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

– координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

6. В области укрепления законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью:

– участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

– осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;

– разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров и материально-технической базы правоохранительных органов.

7. В области обороны и государственной безопасности:

– осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;

– организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооружённых Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

– принимает меры по охране государственной границы Российской Федерации;

– руководит гражданской обороной;

– обеспечивает выполнение государственных целевых программ планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учётным специальностям;

– обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации.

8. В области внешней политики и международных отношений:

– обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

– в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по ним, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;

– отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами её территории;

– осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного, научно–технического и культурного сотрудничества.

Правительству РФ принадлежит право законодательной инициативы, которое осуществляется внесением в Государственную Думу законопроектов.

Правительство РФ имеет право издавать постановления и распоряжения. При этом они издаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов правительства РФ и носят подзаконный характер. Акты Правительства в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

4. Порядок отставки и сложения полномочий Правительства РФ

Председатель Правительства РФ может быть освобожден от должности Президентом РФ в двух случаях:

1) по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке;

2) в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий.

При возникновении указанных ситуаций Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания РФ об

освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Следует особо подчеркнуть, что освобождение от должности Председателя Правительства РФ влечет за собой отставку всего Правительства. В случае освобождения от должности Председателя Правительства РФ Президент страны вправе до назначения нового Председателя поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства на срок до двух месяцев.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры также вправе подавать заявления об отставке, которая не влечет за собой отставку Правительства.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Постановление о недоверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выдвижения Государственной Думой недоверия Правительству РФ, Президент РФ вправе объявить об отставке правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение 3 месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, то Президент РФ либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Думу.

5. Статус федеральных органов исполнительной власти, порядок образования, компетенция

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений образуется Аппарат Правительства. Он действует на основании Положения об Аппарате Правительства РФ, которое утверждено постановлением Правительства РФ 01.06.2004 № 260. Аппарат является государственным органом, работает под руководством Председателя Правительства РФ и возглавляется Руководителем Аппарата Правительства – министром Российской Федерации. Он назначается Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Структура Аппарата включает в себя руководство Аппарата и подразделения Аппарата – департаменты, в составе которых создаются отделы, а также секретариаты Председателя Правительства, его заместителей и Руководителя Аппарата. Работа Аппарата организуется в соответствии с Регламентом Правительства РФ. В настоящее время в Аппарате Правительства РФ действуют Административный департамент; Департаменты государственного управления и местного самоуправления; международного сотрудничества; массовых коммуникаций, культуры и образования; оборонной промышленности и высоких технологий; отраслевого развития; регионального мониторинга; социального развития и охраны окружающей

среды; экономики и финансов; правовой; делопроизводства и контроля, а также Департамент управления делами Правительства РФ.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в соответствии со ст. 112 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Устанавливается система федеральных органов исполнительной власти, в которую входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» устанавливается:

► ***федеральные министерства*** – это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства России министр России (федеральный министр). Для министерства обязательным элементом структуры являются:

а) министр – возглавляет соответствующее министерство и персонально несет ответственность за выполнение возложенных на министерство полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности;

б) заместители министра – назначаются на должность и освобождаются от должности органом, назначившим министра. Им же определяется их количество;

в) департаменты – структурные подразделения министерства по его основным направлениям деятельности. В состав департаментов включаются отделы.

В министерстве образуется коллегия в составе министра, его председателя, заместителей министра, других руководящих работников министерства, ученых, специалистов. Состав коллегии утверждается, в зависимости от подчиненности.

Актами министерства являются приказы министра, инструкции и указания. Эти акты носят подзаконный характер. Они издаются министерством в пределах своей компетенции на основе и во исполнение федеральных законов, Указов Президента, актов Федерального Собрания, постановлений и распоряжений Правительства РФ. Министерства организуют и проверяют исполнение своих актов. Акты министерства обязательны для исполнения соответствующими подведомственными ему органами, предприятиями, объединениями, организациями, учреждениями, должностными лицами системы министерства.

Приказ федерального министра – это предписание по вопросам компетенции министерств, обращенное к должностным лицам министерства,

подведомственным ему органам, предприятиям и организациям, а в необходимых случаях и к гражданам.

Приказы могут быть нормативными, содержащими определенные правила, индивидуальными и конкретными, решающими отдельные вопросы.

Инструкция – это акт, содержащий определенные правила по применению законов, Указов Президента, актов Правительства и других нормативных актов. Все инструкции – акты нормативного характера.

Указание министра – это директива должностным лицам, подразделениям министерства и подведомственным органам по осуществлению задач и функций министерства.

► ***федеральные службы*** – это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие 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.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор). Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа, может находиться в ведении Президента РФ или Правительства РФ. Служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты.

► ***федеральные агентства*** – это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие в установленной сфере деятельности по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор). Деятельностью федерального агентства может руководить Президент РФ. Агентство может иметь статус коллегиального органа. В пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты.

Элементный состав структуры федеральной службы и федерального агентства совпадает со структурой федерального министерства. Оба федеральных органа исполнительной власти возглавляет руководитель, имеющий заместителей. Структурными подразделениями федерального агентства и федеральной службы являются управления по основным направлениям деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти. В состав управлений включаются отделы.

6. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: виды, порядок формирования, структура, компетенция

Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государст-

венной власти на всей территории Российской Федерации. Этим конституционными нормами закрепляется тесная и в тоже время гибкая связь между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, особенно в сфере исполнительно-распределительной деятельности.

Основы организации исполнительной власти в субъектах Федерации, закрепленные в их Конституциях (Уставах) определяются наделением соответствующих органов широкими полномочиями и более подробной регламентацией деятельности.

Наименование высшего исполнительного органа субъекта, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта России. В одних республиках эту систему возглавляет Глава республики (например, в Республике Ингушетия), в других Правительство или его глава (например, в Республике Карелия), либо глава администрации (например, Московская область), либо мэр в городах федерального значения.

В систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации входят их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта России является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта.

Высший исполнительный орган субъекта обеспечивает исполнение Конституции России, федеральных законов и иных нормативных правовых актов России, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов России на территории субъекта России.

Высший исполнительный орган субъекта обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа субъекта и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета субъекта Федерации, предусмотренных отдельной статьей.

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

– разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

– участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии;

– осуществление мер по реализации и обеспечению прав и свобод человека и гражданина, охране собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью;

– разработка проекта бюджета субъекта Федерации для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Обеспечение исполнения бюджета субъекта Федерации, подготовка отчета о его исполнении;

– управление и распоряжение собственностью субъекта Федерации;

– заключение договоров с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий;

– осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством.

Указанные полномочия конкретизируются в соответствующих Конституциях (Уставах) субъектов Российской Федерации.

7. Правовой статус высшего должностного лица (главы исполнительной власти) субъекта Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Это лицо возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта. Выборы проходят по принципам избирательного права на основе мажоритарной избирательной системы. Избирается глава субъекта сроком полномочий на 5 лет.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа,

подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может быть одновременно депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Конституционный статус главы республики устанавливается по–разному. В некоторых республиках глава республики, подобно Президенту РФ, как бы выводится за пределы трех властей или рассматривается как участник осуществления полномочий каждой их них. Обычно предусматривается, что он выступает гарантом конституции республики и государственного суверенитета, прав и свобод человека, представляет республику в отношениях с Российской Федерацией и др.

Главе республики всегда предоставляется право подписывать и обнародовать законы республики, а также законодательной инициативы. В соответствии с представлениями, распространенными в ряде республик о суверенном характере их государства, президенты таких республик наделяются полномочиями руководить внешней политикой, назначать представителей в иностранные государства и международные организации и пр. В решении главного вопроса об отношениях с правительством существуют большие различия.

В других субъектах Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должностное лицо выступает в виде губернатора (Орловская область и др.), главы администрации (Брянская область), мэра (гг. Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

Губернатор области формирует администрацию области, назначает своих заместителей, начальника управления государственным имуществом после согласования с законодательным органом. Он организует управление областью, контролирует выполнение областного бюджета и программ развития. Губернатор области координирует и согласовывает в

пределах установленной федеральным законом компетенции деятельность территориальных органов, структурных подразделений и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории области. Губернатор может вносить на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ проекты актов, принятие которых находятся в их компетенции.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

а) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

г) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Федерации;

д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

е) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъекта Российской Федерации.

Для реализации своих полномочий указанное лицо издает указы, постановления и распоряжения. Они не могут противоречить федеральному законодательству и законам соответствующего субъекта Российской Федерации. Указы (постановления) носят нормативный характер. Если они затрагивают права и свободы человека и гражданина, то вступают в силу не ранее их официального опубликования. Распоряжения носят индивидуально-правовой характер.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) прекращаются досрочно в случае:

а) его смерти;

б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) его отставки по собственному желанию;

г) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность;

д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

к) его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленных Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных ор-

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации» и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

25. Судебная власть в Российской Федерации

1. Понятие судебной власти. Конституционные принципы правосудия

Формирование гражданского общества и правового демократического государства предусматривает обязанность государства обеспечить соблюдение прав и свобод граждан посредством эффективной судебной защиты. Защита свободы личности признается одной из главных функций судебной власти.

Поскольку функция судебной защиты объективируется лишь в процессе взаимодействия личности и органов судебной власти и лишь посредством совершения судом (судьей) определенных действий, судебная защита может рассматриваться как система процессуальных правоотношений, в которых реализуется право лица на судебную защиту.

Возникновение указанных правоотношений предполагает личную инициативу гражданина, однако вне обязанностей суда право на судебную защиту не реализуется. Судебная защита – это система действий судебных органов по рассмотрению и разрешению судебного дела и исполнению решения.

Выполняя различные процессуальные действия – исследуя доказательства, выслушивая показания и объяснения сторон, вынося решение, разрешая заявленные сторонами ходатайства, суд (судья) защищает права участников судебного разбирательства и обеспечивает им право на личное участие в правосудии, на использование предоставленных для этого полномочий.

Содержание защитной функции суда складывается из нескольких элементов:

а) предупреждения нарушения прав;

б) восстановления нарушенного права;

в) отмены подзаконных нормативных актов в случае их противоречия закону (признания их недействительности);

г) возмещения ущерба и морального вреда, причиненного гражданину;

д) решения вопроса об ответственности нарушителя прав гражданина.

Под **судебной властью** понимают систему организации и функционирования государственных органов – судов, назначением которых является осуществление специализированного вида деятельности – правосудия.

В соответствии со ст. Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в

лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

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

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

Правосудие направлено на всемерное укрепление законности и правопорядка, предупреждение преступлений и иных правонарушений и имеет задачу охраны от всяких посягательств:

– закрепленных в Конституции РФ основ конституционного строя Российской Федерации, всех форм собственности;

– социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантированных Конституцией РФ и законами;

– прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций, иных кооперативных организаций, их объединений, других общественных организаций.

Таким образом, **правосудие** – это государственная деятельность, осуществляемая судом на основе закона и заключающаяся в разбирательстве гражданских и уголовных дел в установленном законом процессуальном порядке, направленная на всемирное укрепление законности и правопорядка и имеющим задачу охраны основ конституционного строя, всех форм собственности, прав и охраняемых законом интересов граждан, предприятий, учреждений и общественных объединений.

Правосудие является основной ***функцией органов судебной власти***. В рамках данной функции судьи осуществляют конкретные полномочия по разрешению споров между заинтересованными субъектами, а также осуществляют судебный контроль за действиями (бездействиями) и решениями органов публичной власти.

Функциями судебной власти также являются:

1) защита нарушенных прав и свобод путем их восстановления и (или) принуждения виновной стороны к исполнению обязанностей в случае уклонения от их исполнения;

2) наложение мер ответственности (санкций) на лицо, признанное виновным в нарушении прав свобод и (или) неисполнении обязанностей;

3) обеспечение единообразия в рассмотрении однотипных спорных ситуаций, т. е. разъяснения дел посредством толкования нормативных правовых актов и правоприменительной практики и др.

Итак, судебная власть – это самостоятельный вид государственной власти, осуществляемый судебными органами посредством установленных Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» видов судопроизводства посредством конституционно-правовых принципов.

Под ***конституционно-правовыми принципами*** осуществления судебной власти понимают концептуальные идеи, на основе и с учетом которых принимаются нормативные правовые акты об организации и функционировании судебной системы, выносятся решения органов судебной власти, осуществляется весь процесс судопроизводства.

1. Осуществление правосудия только судом.

2. Коллегиальное рассмотрение уголовных и гражданских дел во всех судах, равенство судей, присяжных и арбитражных заседателей.

3. Независимость судей, присяжных и арбитражных заседателей и подчинение их только закону.

4. Осуществление правосудия на началах равенства граждан перед законом и судом.

5. Неприкосновенность судей.

6. Открытое разбирательство всех дел в судах. Закрытое разбирательство в судах допускается только в ограниченных случаях.

7. Информационная открытость в деятельности суда.

8. Обеспечение состязательности и равноправия сторон в ходе судопроизводства.

9. Национальный язык судопроизводства.

10. Обеспечение обвиняемому права на защиту.

11. Участие представителей общественных организаций.

12. Обеспечение обвиняемым рассмотрения их дел с участием присяжных заседателей.

13. Презумпция невиновности.

14. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.

Ряд положений, относящихся к осуществлению правосудия в области защиты прав человека, содержится в нормах гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина». К их числу можно отнести:

– равенство всех перед законом и судом (ст. 19);

– право на жизнь и исключительный характер смертной казни (ст. 20);

– охрану достоинства личности и запрет на пытки, насилие, жестокое и унижающее человеческое достоинство обращение или наказание (ст. 21);

– право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22); неприкосновенность жилища (ст. 25); охрана права частной собственности (ст. 35);

государственной защиты прав и свобод (ст. 45); судебной защиты прав и свобод (ст. 46);

– право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47);

– право на гарантированную квалифицированную юридическую помощь (ст. 48);

– право на помощь адвоката с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (ст. 48);

– презумпцию невиновности (ст. 49);

– запрет на повторное осуждение за одно и то же преступление; запрет на использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона; право на пересмотр приговора вышестоящим судом, а также право на помилование или смягчение наказания (ст. 50);

– положение о том, что никто не обязан свидетельствовать против самого себя, супруга и близких родственников (ст. 51);

– право потерпевших на защиту от преступлений и злоупотреблений властью и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52);

– право на возмещение вреда (ст. 53);

– запрет обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (ст. 54) и др.

2. Роль и место судебной власти в системе разделения властей

Судебная власть представляет собой краткое выражение политико-правовой доктрины, вытекающей из концепции разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) в правовом государстве и устанавливающей место органов правосудия в системе государственного механизма. В то же время Конституция прямо указывает, что суды Российской Федерации осуществляют именно государственную власть (ст. 2 Конституции РФ).

Основу судебной власти составляют совокупность судебных органов различной компетенции, дистанцированных от органов представительной и исполнительной власти. Одновременно законодатель наделяет органы судебной, власти некоторыми полномочиями по контролю за законностью выполнения отдельных функций этих ветвей власти. Сказанное означает, что особое положение судебных органов не исключает их взаимодействие с органами других ветвей власти.

Таким образом, **судебная власть** – это необходимая и авторитетная ветвь государственной власти в демократическом и правовом государстве.

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

► вершить правосудие, т.е. главное предназначение суда;

► выполнять в системе разделения властей сдерживающую роль, а именно воздействовать на другие звенья данной системы с тем, чтобы мо-

дель «сдержек и противовесов» была сбалансирована, законодательные и исполнительные органы власти не могли занимать в ней доминирующее положение либо выйти за пределы их компетенции;

► уравновешивание верховенства Конституции РФ и законов.

► разрешение различных правовых конфликтов между членами общества, между человеком и государством;

► судебные акты должны быть обязательны для всех без исключения органов государственной власти и местного, самоуправления, предприятий, организаций, учреждений, должностных лиц, граждан и их общественных объединений и подлежат безусловному исполнению на всей территории Российской Федерации.

На местном уровне власти в России, где «система сдержек и противовесов» не должна воплощаться абсолютно, основное направление деятельности судов ориентировано в основном на осуществление правосудия. Вместе с тем, в рамках реализации этой основной функции суды на всех уровнях власти в России осуществляют судебный кон тролль над органами публичной власти, поскольку пресекают незаконные решения и действия (бездействия) законодательных, исполнительных и иных органов власти.

Таким образом назначение судебной власти – защита прав и свобод граждан, конституционного строя, обеспечение соответствующих актов законодательной и исполнительной власти Конституции, обеспечение законности и справедливости при исполнении и применении законов, а также иных нормативных актов.

3. Специфические черты судебной власти

Закрепление в конституционных нормах и федеральном законодательстве судебной власти как государственно-правового института позволяет выделить его основные признаки, отметить, необходимость утверждения системы гарантий, позволяющих судебной власти осуществлять свои функции и решать задачи.

Характерными ***свойствами судебной власти*** являются: самостоятельность, исключительность, подзаконность и полнота. Все эти качества нашли своё отражение в нормах Конституции РФ.

В силу принципа самостоятельности (судебная власть осуществляется только судом) суд не делит свои функции с иными государственными органами, являясь автономной ветвью государственной власти. Характеризуя самостоятельность судебной власти, принято выделять внешние и внутренние влияния на деятельность суда. Если внешняя самостоятельность означает ее неподчиненность иным структурам государственной власти, то внутренняя, в целях обеспечения ее надлежащего функционирования, обеспечивается структурой автономного руководства со стороны вышестоящих судов.

Исключительность судебной власти заключается в том, что, во–первых, никакой другой орган (должностное лицо) не вправе осуществлять функцию правосудия и использовать принудительные полномочия суда. И, во–вторых, не допускается возможность вторичного рассмотрения и разрешения дела кем бы то ни было после вступления в силу судебного акта и применения использованных судом мер принуждения, до тех пор, пока ранее принятое решение не отменено судом в установленном порядке.

Подзаконность судебной власти находит свое выражение, во–первых, в том, что суды (судьи) действуют в точном соответствии с законом, подчиняясь только Конституции и действующим законам, и, во–вторых, они не вправе в своей деятельности отступать от требований закона, по мотивам так называемой целесообразности, с учетом особых обстоятельств рассматриваемого дела и т. д.

В силу упомянутых причин судебная власть носит правоприменительный характер. Принимая на основе и во исполнение действующего закона судебные акты (решения, приговоры, постановления, определения), правосудие не создает новых норм права, а лишь с учетом конкретных обстоятельств дела, решает вопрос о наличии или отсутствии отклонений от соответствующих правовых установлений.

Полнота судебной власти – это безусловное и обязательное исполнение всех судебных актов на территории Российской Федерации государственными органами и должностными лицами, т. е. применение мер государственного принуждения и иных способов воздействия, определенных судом в соответствии с представленными ему полномочиями.

Специфические признаки этой деятельности состоят в том, что правосудие осуществляется:

– только судами в лице судей и привлекаемых в установленном порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей;

– судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной власти;

– судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

4. Судебная система Российской Федерации

Конституция устанавливает высшие органы судебной власти: Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ. Структура судебной власти в целом определена Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 118).

Законодатель определил формулирование в Конституции РФ лишь следующих положений, относящихся к структуре судебной власти:

1) действуют Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ;

2) судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом;

3) создание чрезвычайных судов не допускается;

4) Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ; назначает судей других федеральных судей.

Существование такой судебной системы объясняется тем, что:

во-первых, это необходимо для того, чтобы суды как государственные органы правосудия были организованы в соответствии с федеральным устройством и административно–территориальным делением Российской Федерации;

во-вторых, существование взаимосвязанной системы судебных органов вызывается необходимостью распределения между судами компетенции по рассмотрению дел в зависимости от их сложности и общественного значения;

в-третьих, создание системы судебных органов продиктовано целью обеспечить проверку законности и обоснованности от судебных решений;

в-четвертых, судебные органы при осуществлении правосудия не могут быть разобщенной в своей деятельности массой отдельных судов. Для достижения единства органов правосудия вся судебная система возглавляется высшим судебным органом – Верховным Судом РФ. Он осуществляет надзор за деятельностью всех судов в пределах, установленных законом, руководство ими, обеспечивает единство судебной практики.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» определяет, что судебная система в России является единой, в ней нет деления на федеральную судебную систему и судебные системы субъектов Федерации. Единая судебная система включает:

- федеральные суды;
- суды субъектов Российской Федерации;

К **федеральным судам** относятся:

► Конституционный Суд РФ. Является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

►Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указан-

ным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

► верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие судебную систему судов общей юрисдикции.

Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанции и осуществляет другие полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом. Является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района.

Специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Арбитражный суд округа (арбитражный кассационный суд) рассматривает в соответствии с федеральным законом дела в качестве суда первой инстанции, в качестве суда кассационной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа арбитражным апелляционным судам и арбитражным судам субъектов Российской Федерации, если иное не установлено федеральным конституционным законом.

Арбитражный апелляционный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Арбитражный суд субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции

дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанций.

К **судам субъектов Российской Федерации** относятся:

► конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;

Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

► Мировые судья являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации.

Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» и законом субъекта Российской Федерации.

Мировой судья рассматривает в первой инстанции:

1) уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с частью первой статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

2) дела о выдаче судебного приказа;

3) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

4) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

5) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;

6) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использо-

ванию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

7) дела об определении порядка пользования имуществом;

8) дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации.

Мировой судья рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, принятых им в первой инстанции и вступивших в силу.

Согласно Конституции РФ, ***не могут создаваться чрезвычайные суды***, а также суды, не предусмотренные Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его юрисдикции вопросы не были переданы в юрисдикцию другого суда. Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, созданные в соответствии с Конституцией РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию РФ. Другие Федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным конституционным законом.

Деятельность вышеназванных судов направлена на правосудие – это вид государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права.

5. Конституционный статус Верховного Суда РФ

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

Верховный Суд РФ рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации; ненормативных правовых актов Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы; ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета РФ;

3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд РФ предусмотрено федеральным законом;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена, об оспаривании ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ, об отмене регистрации федерального списка кандидатов, об отмене регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

10) о расформировании Центральной избирательной комиссии РФ;

11) по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд РФ Президентом РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов.

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела по разрешению экономических споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Верховный Суд РФ осуществляет принадлежащее ему в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам своего ведения.

Верховный Суд Российской Федерации:

– в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения;

– обращается в Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров, а также на основании ч. 4 ст. 125 Конституции РФ с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;

– выносит заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления при выдвижении Государственной Думой Федерального Собрания РФ обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

– принимает в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ заключение о наличии в действиях Генерального прокурора РФ и (или) Председателя Следственного комитета РФ признаков преступления для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении указанных лиц либо для принятия решения о привлечении их в качестве обвиняемых по уголовному делу, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления;

– разрешает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с международными договорами Российской Федерации;

– публикует судебные акты Верховного Суда РФ, а также решает вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности Верховного Суда РФ в соответствии с федеральными законами;

– осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом, другими федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Состав Верховного суда РФ – состоит из ста семидесяти судей Верховного Суда РФ.

Верховный Суд Российской Федерации действует в следующем составе:

1) Пленум Верховного Суда РФ;

2) Президиум Верховного Суда РФ;

3) Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ – в качестве судебной коллегии Верховного Суда РФ;

4) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ;

5) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ;

6) Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ;

7) Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ;

8) Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда РФ

9) Дисциплинарная коллегия Верховного Суда РФ – в качестве судебной коллегии Верховного Суда РФ.

Судьи Верховного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ.

6. Правовой статус судей

Судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам в лице судей и привлекаемых в установленных законом случаях к осуществлению правосудия представителей народа. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» определяет, что су-

дьями являются должностные лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе.

В своей деятельности по осуществлению правосудия они никому не подотчетны. Для реального действия этого положения судье должна быть обеспечена защита от любого влияния или вмешательства. Закон предусматривает, что всякое вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия преследуется по закону. Судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в производстве дел, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления.

Требования и распоряжения судей при осуществлении ими полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических лиц и физических лиц. Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия, представляются по требованию судей безвозмездно. Неисполнение требований и распоряжений судей влечет установленную законом ответственность.

Все судьи обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Особенностями отличается лишь правовой статус судей военных судов и судей Конституционного Суда РФ.

Судьям в зависимости от занимаемой должности, стажа работы в должности судьи и иных предусмотренных законом обстоятельств присваиваются квалификационные классы в порядке, предусмотренном Законом от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Присвоение судье квалификационного класса не означает изменение его статуса относительно других судей в Российской Федерации.

Судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Судья конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, мировой судья обязаны также соблюдать конституцию (устав) субъекта Федерации и законы субъекта Российской Федерации.

Судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

В случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации.

Судья не вправе:

1) замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром;

2) принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности;

3) публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям;

4) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;

5) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать исполнению обязанностей судьи и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании;

6) открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Супруг (супруга) и несовершеннолетние дети судьи также не вправе открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

7) быть поверенным или представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц;

8) допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;

9) использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

10) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;

11) получать в связи с осуществлением полномочий судьи не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц.

12) принимать без разрешения соответствующей квалификационной коллегии судей почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

13) выезжать в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Совета судей РФ, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

14) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Российской Федерации иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.

Судьей может быть гражданин Российской Федерации:

1) имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция»;

2) не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям;

3) не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

4) не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

5) не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

6) не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

Требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи:

– *судьей Конституционного Суда РФ* может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 15 лет;

– *судьей Верховного Суда РФ* может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 10 лет;

– *судьей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, специализированного арбит-*

ражного суда может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 7 лет;

– *судьей арбитражного суда субъекта Российской Федерации*, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 5 лет.

Порядок наделения полномочиями:

Судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, которое вносится на основании представления Председателя Верховного Суда РФ.

Судьи арбитражных судов округов и специализированных арбитражных судов назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, которое направляется Президенту РФ не позднее 30 дней со дня получения от председателя соответствующего суда представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

Судьи других федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, которое направляется Президенту РФ не позднее 30 дней со дня получения от председателя соответствующего суда представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

Судьи военных судов назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Указанное представление направляется Президенту Российской Федерации не позднее 30 дней со дня получения от председателя соответствующего суда представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

Президент РФ в двухмесячный срок со дня получения необходимых материалов назначает судей федеральных судов, а кандидатов в судьи Верховного Суда РФ представляет для назначения Совету Федерации Федерального Собрания РФ либо отклоняет представленные кандидатуры, о чем сообщается председателю Верховного Суда РФ.

Закон о статусе судей предусматривает еще одно специфическое требование, предъявляемое к кандидату в судьи: сдачу им квалификационного экзамена, который принимается комиссией, состоящей при органе юстиции. Судья, впервые избранный на должность, приносит в торжественной обстановке присягу следующего содержания: «Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят мне долг судьи и моя совесть».

Гарантии независимости судей устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом. К числу средств обеспечения независимости судей относятся:

а) наличие предусмотренной законом процедуры осуществления правосудия;

б) установление под угрозой ответственности запрета чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия;

в) установление порядка приостановления и прекращения полномочий судьи;

г) право судьи на отставку;

д) неприкосновенность судьи;

е) система органов судейского сообщества;

ж) предоставление судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу;

з) наличие особой защиты государством не только судьи, но и членов его семьи, а также имущества.

Судья имеет право на хранение и ношение служебного огнестрельного оружия, которое выдается ему органами внутренних дел по его заявлению в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оружии».

Полномочия судьи федерального суда не ограничены определенным сроком.

Предельный возраст пребывания в должности судьи – 70 лет, если иное не установлено соответствующим федеральным конституционным законом. Для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации законами соответствующих субъектов Российской Федерации может быть установлен иной предельный возраст пребывания в должности судьи этих судов.

Мировой судья в первый раз и последующие назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет.

Основания прекращения полномочий судьи:

1) письменное заявление судьи об отставке;

2) неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;

3) письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;

4) достижение судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечение срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком;

6) прекращение гражданства Российской Федерации, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание

гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

6.1) нарушение судьей, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

7) занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи;

8) избрание судьи Президентом РФ, депутатом Государственной Думы, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, а также главой муниципального образования или выборным должностным лицом местного самоуправления;

9) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

10) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;

11) смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;

12) отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда, а также если судья оказывается состоящим в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда;

13) совершение судьей дисциплинарного проступка, за который решением квалификационной коллегии судей на судью наложено дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

Судья неприкосновенен. Неприкосновенность судьи включает в себя неприкосновенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции (телефонных переговоров, почтовых, телеграфных, других электрических и иных принимаемых и отправляемых судьей сообщений).

Судья, в том числе после прекращения его полномочий, не может быть привлечен к какой–либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

Решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу принимается:

– в отношении судьи Конституционного Суда РФ – Председателем Следственного комитета РФ с согласия Конституционного Суда РФ;

– в отношении судьи Верховного Суда РФ, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда – Председателем Следственного комитета РФ с согласия Высшей квалификационной коллегии судей РФ;

– в отношении судьи иного суда – Председателем Следственного комитета РФ с согласия квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Федерации.

Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается:

– в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда – судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ по представлению Генерального прокурора РФ;

– в отношении судьи иного суда – судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора РФ.

Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора Российской Федерации.

Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или по иному основанию либо принудительно доставленный в любой государственный орган, если личность этого судьи не могла быть известна в момент задержания, после установления его личности подлежит немедленному освобождению.

Личный досмотр судьи не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей.

Решение об избрании в отношении судьи в качестве меры пресечения заключения под стражу принимается:

– в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда – судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ по ходатайству Председателя Следственного комитета РФ;

– в отношении судьи иного суда – судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по ходатайству Председателя Следственного комитета РФ.

Заключение судьи под стражу производится с согласия соответственно Конституционного Суда РФ либо соответствующей квалификационной коллегии судей. Соответствующее представление в Конституционный Суд РФ или квалификационную коллегию судей вносит Председатель Следственного комитета РФ.

26. Конституционный суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, конституционное (уставное) судопроизводство

1. Конституционный Суд РФ: порядок формирования, состав и полномочия

Обеспечение верховенства Конституции РФ и ее непосредственного действия на всей территории Российской Федерации является неотъемлемой чертой демократического правового государства.

В соответствии с принципом разделения властей конституционный контроль передается в ведение судебных властей как наиболее беспристрастной и независимой. Таким органом в Российской Федерации является Конституционный Суд РФ (ст. 82, 83, 93, 100, 102, 104, 128 Конституции РФ). Решения Конституционного Суда РФ выносятся от имени государства, действуют на всей территории государства и имеют общеобязательную юридическую силу. Решения Конституционного Суда РФ, как правило, могут быть преодолены только путем принятия новой Конституции России или внесением изменений и дополнений в действующую.

Таким образом, **Конституционный Суд РФ** – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ наделен следующими ***полномочиями***:

1. Разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) конституцией республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ по вопросам, относящихся к ведению

органа государственной власти Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров;

Эти полномочия Конституционного Суда РФ называются *абстрактным конституционным контролем*, который означает проверку соответствия указанных актов Конституции РФ. *Последующий контроль* – означает разрешение Конституционным Судом РФ дел о соответствии не вступивших в силу международных договоров, заключаемых Российской Федерацией.

Правом обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в составе не менее 1/5 членов состава органа), Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральный прокурор РФ, любой суд.

2. Разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

3. Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность законов, примененных в конкретном деле. Это полномочие суда называется *конкретным конституционным контролем*, который всегда связан с применением или возможностью применения закона в конкретном деле.

4. Дает толкование Конституции РФ. Правом запроса о толковании обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов Федерации. Толкование является нормативным.

5. Дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президенту РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

6. Выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения, может пользоваться правами, предоставляемыми ему договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

7. Осуществляет иные полномочия, предоставляемые законами:

– решает исключительно вопросы права;

– воздерживается от установления и исследования обстоятельств, входящих в компетентность других органов.

По вопросам своей внутренней деятельности Конституционный Суд Российской Федерации принимает Регламент Конституционного Суда Российской Федерации.

Требование решать исключительно вопросы права (не политики) также можно отнести к пределам полномочий Конституционного Суда РФ. Суд не должен выходить за рамки решения чисто юридических вопросов – правового содержания Конституции РФ и ранга ее норм.

К пределам полномочий Конституционного Суда России можно отнести и рассмотрение им дел исключительно по обращениям в форме запросов жалоб и ходатайств (ст. 36 Федерального закона «О Конституционном Суде РФ»). Это означает, что он не возбуждает процедуру рассмотрения дел по собственной инициативе. Однако существует и иная практика: например, правом собственной инициативы обладают Конституционные Суды Австрии. Албании. Узбекистана, Польши и ряда других государств.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда РФ являются:

– независимость;

– коллегиальность;

– гласность;

– состязательность;

– равноправие сторон.

Свои полномочия Конституционный Суд реализует, принимая решения различного вида, определенные Законом о Конституционном Суде (ст. 71). Это ***постановления, заключения, определения и организационные решения***. Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Конституционный Суд РФ состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Конституционный Суд РФ правомочен осуществлять свою деятельность при наличии двух третей от общего числа судей.

Полномочия Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком.

Судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда РФ могут вноситься Президенту РФ членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда РФ в срок не позднее четырнадцати дней с момента получения представления Президента РФ.

Каждый судья Конституционного Суда РФ назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов Совета Федерации.

В случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом России в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии.

Судья Конституционного суда не может быть членом (депутатом) Совета Федерации, Государственной Думы, иных представительных органов, занимать или сохранять за собой другие государственные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательством или иной оплачиваемой должностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Судья не может принадлежать к политическим партиям, движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию.

Судья Конституционного Суда РФ не вправе осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства, в суде или иных органах.

Судья Конституционного Суда РФ не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации и перед любой аудиторией, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде России, а также который изучается или принят к рассмотрению Конституционным Судом РФ, до принятия решения по этому вопросу.

Указанные ограничения статуса судьи Конституционного Суда не могут рассматриваться как ограничение его свободно выражать свою волю гражданина и избирателя путем голосования на выборах и референдуме.

Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации – 70 лет.

Полномочия судьи Конституционного Суда России могут быть приостановлены в случаях, если: 1) в отношении судьи возбуждено уголовное дело либо он привлечен в качестве обвиняемого по другому уголовному делу; 2) судья по состоянию здоровья временно не способен выполнять свои обязанности.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются ввиду:

1) нарушения порядка его назначения на должность судьи Конституционного Суда России, установленного Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»;

2) достижения судьей предельного возраста пребывания в должности судьи;

3) личного письменного заявления судьи об отставке до достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи;

4) утраты судьей гражданства России;

5) вынесенного в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу;

6) совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи;

7) продолжения судьей, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда РФ, занятий или совершения действий, не совместимых с его должностью;

8) неучастия судьи в заседаниях Конституционного Суда РФ или уклонения его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин;

9) признания судьи недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

10) признания судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;

11) объявления судьи умершим решением суда, вступившим в законную силу;

12) смерти судьи.

Принципы конституционного судопроизводства.

Независимость. Судьи Конституционного Суда РФ независимы и руководствуются при осуществлении своих полномочий только Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». В своей деятельности судьи Конституционного Суда РФ выступают в личном качестве и не представляют каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий и движений, государственных, общественных, иных предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, государственных и территориальных образований, наций, социальных групп. Решения и другие акты Конституционного Суда РФ выражают соответствующую Конституции РФ правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий.

Коллегиальность. Рассмотрение дел и вопросов и принятие решений по ним производятся Конституционным Судом Российской Федерации

коллегиально. Решение принимается только теми судьями, которые участвовали в рассмотрении дела в судебном заседании. Конституционный Суд Российской Федерации правомочен принимать решения в заседаниях при наличии не менее двух третей от числа действующих судей.

Гласность. Рассмотрение дел, назначенных к слушанию в заседании Конституционного Суда РФ, является открытым. Проведение закрытых заседаний допускается лишь в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Решения, принятые как в открытых, так и в закрытых заседаниях, провозглашаются публично.

Устность разбирательства. Разбирательство по делам, назначенным к слушанию в заседании Конституционного Суда РФ, происходит устно. В ходе устного разбирательства Конституционный Суд РФ заслушивает объяснения сторон, показания экспертов и свидетелей, оглашает имеющиеся документы. В заседании Конституционного Суда РФ могут не оглашаться документы, которые были представлены для ознакомления судьям и сторонам либо содержание которых излагалось в заседании по данному делу.

Язык конституционного судопроизводства. Производство в Конституционном Суде РФ ведется на русском языке. Участникам процесса, не владеющим русским языком, обеспечивается право давать объяснения на другом языке и пользоваться услугами переводчика.

Непрерывность судебного заседания. Заседание Конституционного Суда РФ по каждому делу происходит непрерывно, за исключением времени, отведенного для отдыха или необходимого для подготовки участников процесса к дальнейшему разбирательству, а также для устранения обстоятельств, препятствующих нормальному ходу заседания.

Состязательность и равноправие сторон. Стороны пользуются равными правами и возможностями по отстаиванию своей позиции на основе состязательности в заседании Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ принимает итоговое решение в виде *постановлений* и *определений*.

Таким образом, Конституционный Суд РФ реализует функции конституционной юстиции. Он занимает особое положение в судебной системе Российской Федерации. Решает вопросы не факта, а права. Решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

2. Юридическая природа конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации

Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации – это судебные органы, деятельность которых осуществляется в процессуальных формах, сближающих их с судами общей юрисдикции.

Во многих конституциях республик прямо указывается на осуществление в них судебной власти также в форме конституционного производства. В связи с этим конституционный суд включается в судебную систему республики и является ее составной частью.

Основное предназначение конституционных судов республик как органов конституционного правосудия дается в конституциях через определение понятия этого органа либо обозначения целей его деятельности.

Роднят конституционные суды с судами общей юрисдикции и общие принципы судопроизводства: независимость, коллегиальность, гласность, устность, непрерывность, состоятельность и равноправие сторон. Они закреплены во всех законах республик о конституционном суде.

Аналогична природа конституционных судов республики юридическая сущность уставных судов других субъектов Российской Федерации, обеспечивающих защиту уставов соответствующих регионов, являющихся их основными законами.

Эти суды небольшие по своему численному составу, который варьируется в пределах 5-10 судей. Внутренней структуре конституционных (уставных) судов присуща простая организация: помимо административного подразделения, именуемого в одних судах аппаратом, а в других – секретариатом, они не имеют других подразделений. Дела рассматриваются, как правило, всем составом суда на общих заседаниях при наличии предусмотренного закона кворума.

Статус судей конституционных (уставных) судов.

В конституциях, уставах и главным образом в законах субъектов Российской Федерации устанавливаются определенные к кандидатам в судьи конституционных (уставных) судов, касающиеся их гражданства, возраста, правоспособности, образования, профессиональной квалификации и опыта, моральных качеств, а также устанавливается предельный срок полномочий.

Почти во всех субъектах Российской Федерации, предусмотревших конституционные (уставные) суды, от кандидата в судьи требуется иметь обширные познания в области права либо высокий уровень профессиональных знаний, а также обладать моральными качествами, необходимыми для исполнения судейских обязанностей. Обязательным условием является и наличие высшего юридического образования.

В законодательстве субъектов Федерации уделяется значительное внимание гарантиям независимости судей конституционных судов. Им гаран-

тируется несменяемость в течение срока полномочий, за исключением определенных в законах оснований.

Важнейшей гарантией статуса судей конституционных судов является обеспечение их неприкосновенности.

Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации:

а) контроль за конституционностью правовых актов субъектов Российской Федерации, его договоров с Российской Федерацией и другими субъектами, а также международных договоров;

б) официальное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации;

в) разрешение споров о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации; между ним и органами государственной власти его административно–территориальных единиц или органами местного самоуправления; между органами местной государственной власти и органами местного самоуправления;

г) защита конституционных прав и свобод граждан по их жалобам и запросам судов о неконституционности закона субъекта Российской Федерации, примененного или подлежащего к применению в конкретном деле; разрешение дел в правоприменительной практике;

д) контроль за проведение выборов главы республики и решением регионального парламента о назначении референдума;

е) контроль за конституционностью политических партий и иных общественных объединений; разрешение конституционно–правовых споров между общественными организациями и государственными органами;

ж) защита конституции (устава) субъекта Российской Федерации от нарушения ее высшими должностными лицами, а в некоторых случаях другими должностными лицами и судьями (рассмотрение вопросов, связанных с отрешением от должности); участия в процедуре подтверждения стойкой неспособности президента (главы республики) по состоянию здоровья выполнять свои функции;

з) защита конституции от нарушения парламентом республики путем дачи заключения, служащего основанием для решения вопроса о роспуске парламента;

и) дача заключений о соответствии конституции республики действующих на ее территории законов, других нормативных актов и международных договоров Российской Федерации, о нарушении республиканского суверенитета федеральными органами государственной власти и управления;

к) участие в законодательном процессе субъекта Российской Федерации (осуществление права на законодательную инициативу, права на внесения предложений об изменениях и дополнения в конституцию, дача заключений о конституционности предложений о пересмотре некоторых разделов конституции);

л) иные полномочия, предусмотренные конституцией (уставом) и законами субъектов Российской Федерации (участие в процедуре принятия присяги высшим должностным лицом субъекта Федерации, право направлять послания законодательному собранию, право принимать регламент и др.).

27. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу.

Правовую основу Стратегии составляют Конституция РФ, федеральные законы от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ.

Стратегия призвана консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, других государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – органы государственной власти), органов местного самоуправления, институтов гражданского общества по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и основана на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально–экономического развития страны.

Стратегии используются следующие основные понятия:

► **национальная безопасность Российской Федерации** – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и законода-

тельством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности;

► **национальные интересы России** – объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития;

► **угроза национальной безопасности** – совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам;

► **обеспечение национальной безопасности** – реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов;

► **стратегические национальные приоритеты Российской Федерации** – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности;

► **система обеспечения национальной безопасности** – совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов.

Состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

Национальными интересами на долгосрочную перспективу являются:

– укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

– укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

– повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;

– сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно–нравственных ценностей;

– повышение конкурентоспособности национальной экономики;

– закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

Обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации следующих стратегических национальных приоритетов:

– оборона страны;
– государственная и общественная безопасность;
– повышение качества жизни российских граждан;
– экономический рост;
– наука, технологии и образование;
– здравоохранение;
– культура;
– экология живых систем и рациональное природопользование;
– стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

Реализация государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется путем согласованных действий всех элементов системы ее обеспечения под руководством Президента РФ и при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации.

Реализация Стратегии национальной безопасности Российской Федерации призвана способствовать развитию национальной экономики, улучшению качества жизни граждан, укреплению политической стабильности в обществе, обеспечению обороны страны, государственной и общественной безопасности, повышению конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

28. Правоохранительные органы в системе безопасности России: конституционно-правовой аспект

1. Система обеспечения безопасности: понятие, структура

Понятие безопасности относится к числу одного из фундаментальных в юридической науке. Признаки понятия «**безопасность**» указывают на необходимость предупреждающего или охранительного воздействия уполномоченных лиц на явление или процесс в целях уменьшения, минимизации или нейтрализации действия угрожающих им факторов, что в конечном итоге должно обеспечивать защиту интересов правообладателя.

Понятие безопасности настолько обширно, что большинство ученых предпочитают выделение конкретных видов безопасности, очерчивающих ту или иную сферу общественных отношений. В научной литературе можно встретить упоминания о «военной», «военно-социальной», «информационной», «криминологической», «пенитенциарной», «социально-политической», «финансовой», «экологической», «экономической», «юридической» и других видах безопасности. При этом к числу наиболее широких категорий авторы обычно относят следующие понятия: «личная безопас-

ность», «национальная безопасность», «общественная безопасность», «социальная безопасность» и «государственная безопасность».

Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», который определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

Правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

Государственная политика в области обеспечения безопасности

1. Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

2. Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации.

3. Государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом РФ.

4. Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности.

Основными принципами обеспечения безопасности являются:

1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-

экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Содержание деятельности по обеспечению безопасности включает в себя:

1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;

2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;

3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;

8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;

9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;

10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;

11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляют Президент РФ и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, а также в пределах своей компетенции Правительство РФ, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Международное сотрудничество в области обеспечения безопасности

1. Международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения безопасности осуществляется на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

2. Основными целями международного сотрудничества в области обеспечения безопасности являются:

1) защита суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации;

2) защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом;

3) укрепление отношений со стратегическими партнерами Российской Федерации;

4) участие в деятельности международных организаций, занимающихся проблемами обеспечения безопасности;

5) развитие двусторонних и многосторонних отношений в целях выполнения задач обеспечения безопасности;

6) содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности.

2. Объекты безопасности: личность, общество, государство

Безопасность – не только общеправовая, но и конституционно-правовая категория. Предотвращение опасности – не основная цель конституционно-правового регулирования общественных отношений. Однако угроза опасности может наблюдаться применительно к различным конституционно-правовым институтам – основам конституционного строя, правам и свободам человека и гражданина, федеративному устройству, организации публичной власти и гражданского общества, местному самоуправлению. Кроме того, конституционно-правовое регулирование может выступать в качестве средства, обеспечивающего безопасность общества, личности и государства, причем не только в конституционной, но и в иных сферах общественных отношений. Во всех указанных случаях проблема обеспечения безопасности приобретает конституционно-правовое содержание.

Безопасность в качестве категории конституционного права следует понимать следующим образом – это обеспечиваемое конституционными средствами состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Конституционные отношения здесь не выступают единственным объектом правовой защиты. Напротив, объект правозащитной деятельности охватывает все сферы жизнедеятельности личности, общества и государства. В данном случае конституционно-правовое регулирование выступает преимущественно в качестве средства обеспечения личной, общественной, государственной и, в конечном итоге, национальной безопасности. К таким механизмам, в частности, относятся: верховенство прав человека, народный суверенитет, разделение властей, разграничение предметов ведения и полномочий между публично-территориальными образованиями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, возложение компетенции по обеспечению без-

опасности на соответствующих лиц, учреждение специализированных служб безопасности и определение их конституционно-правового статуса.

Таким образом, ***к основным объектам безопасности относятся***:

– права и свободы личности;

– материальные и духовные ценности общества;

– конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства.

Безопасность личности – это состояние защищенности основных прав и свобод человека и гражданина, при одновременном создании условий для их свободной реализации в общественной жизни. Такой подход к пониманию безопасности личности позволяет преодолеть противоречие между человеком и обществом, поскольку возможность участвовать в общественной жизни является ее компонентом; человеком и государством, так как государство является механизмом обеспечения физической безопасности индивида: обществом и государством, потому что, гражданское общество и его взаимодействие с государством во многом является механизмом для создания условий свободного развития личности.

Безопасность гражданского общества (общественная безопасность) может быть охарактеризована следующими объектами: социальная справедливость; права граждан и общества в целом во взаимоотношениях с государством; режим законности; экономическое благополучие граждан; демократический плюрализм; открытость общества; национальная определенность гражданского общества.

Безопасность государства можно охарактеризовать такими объектами, как поддержание конституционных общественных отношений; укрепление государственной власти; экономическое могущество; законность; территориальная целостность и нерушимость границ. Они предопределяют политическую стабильность как интегральный параметр безопасности.

Национальная безопасность – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

Правовую основу национальной безопасности составляют Конституция РФ, федеральные законы от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, нормативные правовые акты

Президента РФ, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

Безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства. Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью. Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства в системе исполнительной власти в соответствии с законом образуются государственные органы обеспечения безопасности.

3. Правовые основы обеспечения безопасности

Правовую основу национальной безопасности составляют Конституция РФ, федеральные законы от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

Безопасность в обществе может быть обеспечена только на конституционной основе. При определении понятия «национальная безопасность» цитируется значительная часть нормативного содержания статьи 3 Конституции РФ, что не может не указывать на органическую связь между национальной и конституционной безопасностью, физическая безопасность (статьи 20–23 Конституции РФ), безопасность государства (ч. 3 ст. 4, ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), безопасность общества (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ).

В качестве категории конституционного права «безопасность» следует понимать следующим образом: это обеспечиваемое конституционными средствами состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Конституционные отношения здесь не выступают единственным объектом правовой защиты. Напротив, объект правозащитной деятельности охватывает все сферы жизнедеятельности личности, общества и государства. В данном случае конституционно–правовое регулирование выступает преимущественно в качестве средства обеспечения личной, общественной, государственной и, в конечном итоге, национальной безопасности. К таким механизмам, в частности, относятся:

верховенство прав человека, народный суверенитет, разделение властей, разграничение предметов ведения и полномочий между публично-территориальными образованиями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, возложение компетенции по обеспечению безопасности на соответствующих лиц, учреждение специализированных служб безопасности и определение их конституционно-правового статуса.

Что касается конституционного регулирования государственной безопасности, то соответствующие положения Конституции РФ могут быть разделены на несколько групп:

1) основы конституционного строя, выступающие нормативно–правовой базой государственной деятельности по обеспечению безопасности Российской Федерации;

2) статьи, посвященные отдельным видам безопасности (отдельным составляющим безопасности государства);

3) положения Конституции РФ, в которых требование обеспечения безопасности государства выступает критерием правомерности ограничения прав и свобод человека и гражданина;

4) положения Конституции РФ, в которых требование обеспечения безопасности государства выступает критерием правомерности деятельности общественного объединения.

Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности РФ.

Актуальность соблюдения баланса между публичными интересами государства и общества и частными интересами субъектов особенно возросла с принятием Федерального закона от 30.03.1998 № 54 «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», в котором содержится прямое заявление о признании обязательными для России как юрисдикции Европейского суда по правам человека, так и его решений. Европейский суд по правам человека обязывает национальные суды при разрешении споров соблюдать баланс между публичными и частными интересами, являющийся важнейшей предпосылкой для справедливого судебного разбирательства.

В настоящее время правовое регулирование вопросов обеспечения отдельных видов безопасности осуществляется на основании более чем 70 федеральных законов и 200 указов Президента РФ, около 500 постановле-

ний Правительства РФ, а также других подзаконных актов. Для примера можно привести:

– Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»;

– Указ Президента РФ от 24.07.2014 № Пр-1754 «Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года»;

– Указ Президента РФ от 20.07.2017 № 327 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно–морской деятельности на период до 2030 года»;

– Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 25.12.2014 № Пр-2976 «Военная доктрина Российской Федерации»;

– Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»» и другие нормативные правовые акты.

За прошедшие годы изменилась не только Россия, но и весь мир, существенно изменилась обстановка в мире, изменились угрозы. Ряд угроз потерял былую актуальность, но появились и новые. Кроме того, для развития внутренних и внешних конкурентных позиций России требовалось уточнение государственной политики, в которой обеспечение национальной безопасности на долгосрочную перспективу должно было быть взаимоувязано с устойчивым социально–экономическим развитием страны.

4. Субъекты обеспечения национальной безопасности

Основным субъектом обеспечения безопасности являются:

– ***государство***, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство;

– **граждане, общественные и иные организации и объединения** являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, законами и иными нормативными актами органов госу-

дарственной власти краев, областей, автономной области и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом.

В механизме обеспечения безопасности решающая роль принадлежит государству и его органам. При этом в рассматриваемом механизме задействованы все ветви государственной власти. Однако судебная власть стоит в нем в определенной мере особняком. Безусловно, суд – основной гарант прав человека, но как только систему безопасности, если это предусмотрено в законе, возглавляет («контролирует и координирует») президент, то из нее автоматически должен быть исключен суд. Этого требует принцип разделения властей.

Обеспечение безопасности государства основывается на четком разграничении полномочий между органами, принадлежащими к различным ветвям власти, таким образом, что ни один орган государства (тем более негосударственный, партийный орган, как это было в прошлом) не имел бы законных оснований и возможности аккумулировать всю полноту власти в данной области в своих руках.

Общие принципы и стратегические направления политики безопасности государства разрабатываются Президентом РФ на основе предоставленных ему законом полномочий и формулируются им в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации.

Компетенция высшего органа представительной власти определяется его ролью в механизме государства главным образом как законодательного органа. Он разрабатывает систему правового регулирования отношений в сфере безопасности, отражая в ней приоритеты в защите жизненно важных интересов личности, общества и государства, а также порядок организации и деятельности органов обеспечения безопасности. Парламент определяет бюджетные ассигнования на систему обеспечения безопасности, контролирует деятельность системы, заслушивает доклады Президента о состоянии общественной безопасности.

Систему правоохранительных органов можно подразделить на судебные органы (суды) и иные правоохранительные органы.

Судебные органы обеспечивают защиту конституционного строя, осуществляя, в частности, конституционный контроль, реализуют правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства. Наконец, обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению безопасности.

Иные правоохранительные органы также образуют систему, состоящую из:

– органов прокуратуры;

– органов внутренних дел;
– федеральной службы безопасности;
– войска национальной гвардии Российской Федерации;
– органов государственной охраны;
– органов государственной налоговой службы;
– таможенных органов;
– органов борьбы с незаконным оборотом наркотиков;
– органов предварительного расследования;
– органов юстиции.

Система правоохранительных органов призвана реализовать такие **важнейшие функции**, как:

– конституционный контроль;
– отправление правосудия;
– прокурорский надзор;
– расследование преступлений;
– оперативно–розыскная функция;
– исполнение судебных решений;
– оказание юридической помощи и защиты по уголовным делам;
– предупреждение преступлений и иных правонарушений. Все эти функции взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет Президент РФ.

Деятельность любых субъектов обеспечения безопасности базируется на строгом соблюдении принципов:

► законности;
► баланса интересов личности, общества и государства;
► взаимной ответственности по обеспечению безопасности;
► интеграции с международными системами безопасности.

Важнейшим же принципом является недопущение при обеспечении безопасности ограничения прав и свобод граждан, за исключением случаев, предусмотренных конституцией и соответствующими законами.

5. Понятие, задачи и принципы деятельности прокуратуры Российской Федерации

Важнейшим средством реализации принципа гарантированности государственной защиты прав и свобод является федеральная **централизованная система прокуратуры Российской Федерации**. Она играет активную роль в безопасности личности, общества и государства.

В соответствии с Конституцией РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяется федеральным законом.

Прокуратура Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ и ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

– надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

– надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно–розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

– надзор за исполнением законов судебными приставами;

– надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

– уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

– координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

– возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями,

установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности.

Основными принципами организации и деятельности прокуратуры являются следующие:

1) прокуратура РФ составляет единую централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ;

2) органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

3) действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям российского законодательства об охране прав и свободы граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

4) информирует федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, а также населения о состоянии законности.

5) статусу прокуроров и следователей соответствует то, что они не могут быть членами выборных и иных органов власти;

6) они не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели и принимать участие в их деятельности;

7) не вправе совмещать свою основную деятельность с иной, оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме, преподавательской, научной или творческой;

8) любое вмешательство или воздействие на прокурорский надзор влечет в соответствии с законом ответственность. Прокурор и следователь не обязаны давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел и материалов. Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок и предварительного следствия, проводимых органами прокуратуры до их завершения;

9) неисполнение требований прокурора или следователя, вытекающих из их полномочий, а также неявка по их вызову влекут за собой установленную законом ответственность;

10) Генеральный прокурор РФ имеет право присутствовать на заседаниях палат Федерального собрания, их комитетов и комиссий, Правительства РФ, представительных (законодательных) и исполнительных органов

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, обращаться в конституционный суд с ходатайством о проверке нормативного акта или договора и излагать свою позицию по рассматриваемому вопросу на его заседании;

11) в органах прокуратуры разрешаются не подведомственные суду заявления и жалобы, причем не позднее месячного срока. Жалобы на нарушение конституционных прав граждан рассматриваются в пятидневный срок. Запрещается пересылка жалобы в орган или по должностному лицу, на решения, либо действия которого принесла жалоба.

6. Система и порядок формирования органов прокуратуры

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют:

– Генеральная прокуратура РФ;

– прокуратура субъектов Российской Федерации, приравненная к ним военные и другие специализированные прокуратуры;

– научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами;

– прокуратуры городов и районов, другие территориальные прокуратуры;

– военные и иные специализированные прокуратуры.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ.

Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются.

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента РФ.

На должность Генерального прокурора РФ назначается гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, отвечающий требованиям, установленным абзацем 1 п. 1 и п. 2 ст. 40.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Если предложенная Президентом РФ кандидатура на должность Генерального прокурора РФ не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, то Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ.

В отсутствие Генерального прокурора РФ или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей его обязанности исполняет первый

заместитель, а в случае отсутствия Генерального прокурора РФ и его первого заместителя или невозможности исполнения ими своих обязанностей – один из заместителей Генерального прокурора РФ в соответствии с установленным распределением обязанностей между заместителями.

Срок полномочий Генерального прокурора РФ пять лет.

Одно и то же лицо может быть назначено на должность Генерального прокурора РФ неоднократно. На Генерального прокурора РФ не распространяется установленный Федеральным законом от 17.01.92 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предельный возраст нахождения на службе.

Сообщение о назначении Генерального прокурора РФ на должность и об освобождении его от должности публикуется в печати.

Генеральный прокурор РФ лично ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

Генеральный прокурор РФ вносит Президенту РФ представления о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Генерального прокурора РФ.

Заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента РФ.

В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками Генерального прокурора РФ. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

Прокурор субъекта Российской Федерации назначается на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектом Российской Федерации в порядке, установленном субъектом Российской Федерации.

Прокурор субъекта Российской Федерации освобождается от должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

Иные прокуроры – военные и другие специализированные прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

Срок полномочий прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, – пять лет, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 17.01.92 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокуроры городов и районов, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Служба в органах и организациях прокуратуры прекращается при увольнении прокурорского работника.

Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, прокурорский работник может быть уволен в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа или организации прокуратуры в случаях:

а) достижения прокурорским работником предельного возраста пребывания на службе в органах и организациях прокуратуры;

б) прекращения гражданства Российской Федерации;

в) нарушения Присяги прокурора, а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника;

г) несоблюдения ограничений и неисполнения обязанностей, связанных со службой, а также возникновения других обстоятельств, предусмотренных статьями 16 и 17 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

д) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

е) утраты доверия в соответствии со ст. 41.9 Федерального закона от 17.01.92 № 2202–1–ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Наличие заболевания, препятствующего исполнению служебных обязанностей прокурорского работника, является основанием для прекращения службы в органах и организациях прокуратуры и увольнения прокурорского работника.

Предельный возраст нахождения прокурорских работников (за исключением научных и педагогических работников) на службе в органах и организациях прокуратуры – 65 лет. Предельный возраст нахождения на службе прокурорских работников, назначаемых Президентом РФ или по его представлению, – 70 лет.

Решением руководителя соответствующего органа или организации прокуратуры допускается продление срока нахождения на службе работников, достигших предельного возраста и занимающих должности, указанные в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 17.01.92 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокуроры имеют право на выход в отставку. Основаниями отставки являются:

а) выход на пенсию, предусмотренную п. 2 ст. 44 Федерального закона от 17.01.92 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»;

б) несогласие с решениями или действиями государственного органа или вышестоящего руководителя.

Отставка Генерального прокурора РФ, его первого заместителя и заместителей признается принятой после принятия решения об этом Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Отставка прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов, районов, приравненных к ним прокуроров признается принятой после принятия решения об этом Генеральным прокурором РФ.

Приказы и указания Генерального прокурора РФ в случае несоответствия их Закону могут быть отменены Советом Федерации либо самим Генеральным прокурором РФ.

7. Виды прокурорского надзора в Российской Федерации

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет следующие виды надзора:

1) надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) надзор за исполнением законов судебными приставами;

5) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу

В процессе проводимой проверки прокурор вправе:

– беспрепятственно входить на территории и в помещения предприятий, учреждений и организаций, иметь доступ к их документам и материалам;

– проверять исполнение законов в связи с заявлениями;

– требовать от должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных предприятий, учреждений, организаций и подчиненных им должностных лиц; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

– проведения проверок по поступившим в прокуратуру материалам, информациям, обращениям;

– вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона.

Прокурор в случае установления факта нарушения закона:

– освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию;

– опротестовывать противоречащие закону акты, либо обращаться в суд за защитой прав, и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства;

– возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении;

– вносит представление об устранении нарушений закона.

Должностные лица обязаны приступить к выполнению требований прокурора о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Прокурор или его заместитель приносит ***протест*** на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представленного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу,

которые правомочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам Российской Федерации Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам ***предостережение о недопустимости нарушения закона***.

Прокурор или его заместитель приносит ***протест*** на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

Постановления и ***требования прокурора*** относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно–психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит ***мотивированное постановление*** о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Уголовное дело, а также производство об административном правонарушении в отношении прокурорского работника могут быть возбуждены

только с согласия вышестоящего прокурора, за исключением случаев возбуждения уголовного дела судом.

Прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции приносит в вышестоящий суд ***кассационный или частный протест*** либо ***протест в порядке надзора***, а в арбитражный суд – ***апелляционную или кассационную жалобу либо протест*** в порядке надзора на незаконное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда. Помощник прокурора, прокурор управления, прокурор отдела могут приносить протест только по делу, в рассмотрении которого они участвовали.

29. Конституционно-правовые основы организации и деятельности правоохранительных органов в России

1. Правоохранительные органы как участники конституционно-правовых отношений

Защита прав и свобод гражданина и человека – конституционная обязанность государства. Полномочия по их охране возложены на специальные созданные государственной властью структуры, именуемые правоохранительными органами.

Сам термин «правоохранительные органы» в последнее время активно используется законодателем. Однако ни в одном нормативном акте данное словосочетание не расшифровывается. Прежде всего рассмотрим признаки, которые свойственны правоохранительным органам.

Первый признак связан с целью деятельности правоохранительных органов. Цель эта вытекает из наименования органов. Это охрана права. Охрана права подразумевает:

а) восстановление нарушенного права;

б) наказание правонарушителя;

в) одновременное восстановление нарушенного права и наказание правонарушителя.

Как явствует из данного толкования, охрана права следует за нарушением права. Иными словами, право охраняется лишь тогда, когда оно нарушено. По общему правилу так действительно и бывает: нельзя никого осудить до преступления.

Цель деятельности правоохранительных органов включает также охрану правовых устоев, обеспечивающих нормальное функционирование личности, общества, государства, а также других объектов, в частности окружающей среды.

Нарушенное право порождает обязанность государства проявить соответствующую реакцию в виде осуждения или санкции. Право на это возникает лишь в случае установления всех обстоятельств правонарушения.

Выяснением реальной картины противоправных событий и занимаются уполномоченные государством правоохранительные органы. Они выявляют нарушения, констатируют факты совершения правонарушений конкретными лицами, создают условия для принятия правосудных решений.

Отсюда вытекает ***второй признак*** правоохранительных органов: правоохранительные органы – это государственные органы. Все правоохранительные органы создаются и финансируются государством. Комплектуются специалистами, отвечающими определенным требованиям, имеющими специальную подготовку и образование (как правило, юридическое). Приведенный признак поглощает собой целый ряд черт, которые отдельные правоведы выделяют в качестве самостоятельных признаков правоохранительных органов, как то: осуществление правоохранительной деятельности специальными лицами; обязательность принимаемых этими лицами решений.

Требования к специалистам правоохранительных органов и пределы их полномочий закреплены в федеральном законодательстве. Отсюда ***третий признак:*** правоохранительные органы осуществляют свою деятельность на основании закона и в соответствии с ним. Деятельность правоохранительных органов регулируется специальными законами. В качестве примера можно привести Федеральные законы «О полиции», «О Прокуратуре Российской Федерации», «О Федеральной службе безопасности» и т. д.

Для своего нормального функционирования государство вынуждено прибегать не только к положительному стимулированию физических и юридических лиц, но и к негативным рычагам воздействия. Поэтому правоохранительные органы наделены правом применения мер принуждения. В этом заключается ***четвертый признак***, отделяющий их от иных государственных структур.

Названные признаки присущи всем без исключения правоохранительным органам. Их можно обозначить как *признаки первой очереди.* Отсутствие хотя бы одного из них означает, что орган не может быть отнесен к правоохранительным.

Вместе с тем есть признаки, которые принадлежат лишь некоторым правоохранительным органам. Это так называемые *признаки второй очереди.* При наличии хотя бы одного такого признака можно говорить, что это правоохранительный орган. Однако даже при отсутствии всех признаков второй очереди невозможно сделать противоположный вывод.

К признакам второй очереди относятся:

– право применения норм уголовного закона;

– осуществление полномочий в строго определенной процессуальной форме. Для деятельности судов, например, характерны различные виды судопроизводств: уголовное, гражданское, арбитражное, конституционное, административное.

2. Источники конституционного права, регламентирующие деятельность правоохранительных органов

Организация и деятельность правоохранительных органов регулируются множеством законодательных и иных нормативных правовых актов. Их можно группировать по различным основаниям. Мы их сгруппируем по юридической силе.

Нормативным правовым актом высшей юридической силы является ***Конституция РФ.*** Конституция – основной закон нашей страны, она служит фундаментом, юридической базой для любой отрасли права и законодательства. Конституция обладает прямым действием и применяется на всей территории РФ непосредственно, не нуждаясь в том, чтобы те или иные ее положения были текстуально или содержательно воспроизведены (конкретизированы, детализированы) в специально принимаемых законах, подзаконных нормативных актах, ведомственных инструкциях и т. п.

Следует отметить, что Конституция РФ является нормативным актом, устанавливающим основы и принципы деятельности органов государственной власти по обеспечению безопасности личности с учетом принципов верховенства Основного Закона, федеральных конституционных и федеральных законов, федерализма, народовластия, единства системы государственной власти, разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Поэтому косвенно вопросы безопасности личности обозначены в п. «в» ст. 71 Конституции РФ, которым регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к предметам ведения Российской Федерации. Определяя вопросы, находящиеся в ведении Российской Федерации, ст. 71 предусматривает, что к исключительному ведению Российской Федерации относятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование (п. «е», «о»), установление системы федеральных органов исполнительной власти (п. «г»).

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности особо охраняемых природных территорий и охрана памятников истории и культуры (п. «б», «д» ст. 72), а также административное, административно-процессуальное законодательство, установление принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «к», «л», «н» ст. 72). По вышеперечисленным вопросам субъекты Российской Федерации могут

принимать решения самостоятельно, и единственным требованием к ним будет соблюдение Конституции РФ и законов Российской Федерации.

Таким образом, безопасность личности получает свое воплощение путем конституционно-правового закрепления прав и свобод человека и гражданина.

Далее следуют ***федеральные конституционные законы.*** Они регламентируют наиболее важные направления деятельности правоохранительных органов, закрепляют правовые основы деятельности крупнейших блоков правоохранительной системы. Как правило, указанными законами регламентируется деятельность судов. Современная система правоохранительных органов опирается на такие федеральные конституционные законы, как от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах РФ», от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Основная роль в регламентации деятельности правоохранительных органов принадлежит ***федеральным законам.*** Перечень этих законов очень велик. Почти каждому органу соответствует определенный закон. В качестве примера можно назвать такие законы, как от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О борьбе с терроризмом», от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», от 17.01.92 № 2002-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», от 30.11.2011 № 343-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации и др.

Кроме того, указанные органы в своей деятельности опираются на ряд «универсальных» законов. Они организуют свою деятельность в соответствии с процессуальным законодательством (Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Административно-процессуальный кодекс РФ) и другими законами, касающимися их деятельности, в частности Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Следующую группу нормативных актов можно объединить термином *«подзаконные нормативные акты».* К ним относятся постановления органов законодательной власти, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные акты.

К *постановлениям органов законодательной власти* относятся постановления Государственной Думы и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации может регламентировать отдельные вопросы деятельности правоохранительных органов.

Указами Президента РФ, как правило, устанавливается структура отдельных правоохранительных органов, например органов федеральной службы безопасности, а также регламентируются вопросы функционирования отдельных подразделений. К таким актам можно отнести Указы Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», от 01.03.2011 № 250 «Вопросы организации полиции» и другие.

Постановления Правительства РФ регламентируют работу правоохранительных органов, подпадающих под его подчинение, в частности органов внутренних дел, таможенных органов, органов Минюста Российской Федерации и т. д.

Ведомственные нормативные акты занимают существенное место в детальной регламентации деятельности правоохранительных органов. Это различные приказы, инструкции, правила и положения соответствующих министерств и ведомств. Данные акты тщательно расписывают порядок функционирования правоохранительных органов в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Так, приказами МВД России устанавливается порядок приема от граждан заявлений и сообщений о преступлениях; порядок принудительного привода граждан, уклоняющихся от явки в суд и органы расследования; порядок конвоирования лиц и т. п. Для примера можно привести такие Приказы МВД России как: от 31.07.2015 № 804 «Об утверждении порядка формирования и деятельности комиссии территориального органа МВД России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов МВД России и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, и урегулированию конфликта интересов», от 27.06.2015 № 723 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей, установленных для федеральных государственных гражданских служащих», от 30.08.2011 № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России», от 28.12.2005 № 1055 «Об организации научного обеспечения и распространения передового опыта в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках МВД России» и другие.

Издаются и межведомственные приказы и инструкции. Например, Приказ Следственного комитета РФ от 30.09.2011 № 142 «Об утверждении

Инструкции о порядке изъятия, учета, хранения и передачи вещественных доказательств, ценностей и иного имущества по уголовным делам в Следственном комитете Российской Федерации».

Отдельные направления деятельности правоохранительных органов опираются на ***международные правовые акты.*** Это различные международные договоры, например, о выдаче террористов и прочих преступников и т. д. Для примера можно привести Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН), Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят 17 декабря 1979 г. Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

3. Правоохранительная деятельность по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина

Деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан разделяется на ряд функций, под которыми понимаются определенные ее направления. Каждая функция характеризуется обособленностью и однородностью, направленностью действия. Функции обусловлены, в конечном счете, объективными факторами, потребностями практики. Содержание каждой функции диктуется спецификой объекта деятельности. Вместе с тем количество и характер функций зависят и от субъективных факторов, т. е. от целей и задач, которые ставятся перед органами внутренних дел государством. Наряду с этим, содержание (структура) многих функций при любых условиях остается постоянной. В связи с этим функции деятельности органов внутренних дел подразделяются на общие, специальные (основные) и обеспечивающие.

К общим функциям деятельности органов внутренних дел относятся: прогнозирование и планирование; организация; регулирование; учет; контроль.

Функция прогнозирования и планирования. Прогнозирование – научное предвидение изменений в развитии каких-либо процессов на основе полученных данных и их анализа, а также достижений науки. Прогнозирование в деятельности органов внутренних дел состоит в определении направлений и целей развития тех или иных процессов, происходящих в сфере общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод граждан и иных сферах, являющихся объектом деятельности органов внутренних дел, а также в выработке программы, с помощью которой должна быть достигнута цель.

Функция организации заключается в формировании управляющей и управляемой систем деятельности органов внутренних дел, в обеспечении упорядоченности этих систем посредством создания соответствующей

структуры и регулирования происходящих в ней процессов. Организация означает образование, реорганизацию, упразднение служб, органов, подразделений, групп и других субъектов, осуществляющих деятельность органов внутренних дел, определение их обязанностей и прав, порядка взаимоотношений, подбор и расстановку кадров и др.

В тесной связи с организацией находится функция регулирования, которая призвана сохранять необходимую для эффективного осуществления субъектами деятельности органов внутренних дел их упорядоченность. Через регулирование осуществляются непосредственное руководство, направление деятельности служб, подразделений, поведение работников органов внутренних дел, осуществляющих административную, уголовно–процессуальную и оперативно-разыскную деятельность по охране и защите прав и свобод граждан. Без регулирования немыслимо целенаправленное осуществление этой деятельности в соответствии с заданной программой.

Функция учета заключается в обеспечении сбора, передачи, хранения и переработки данных, т. е. в количественном измерении, регистрации и группировке сведений о функционировании субъектов деятельности, о выполнении возложенных на них задач, о наличии и расходе ресурсов, о состоянии технических средств, а также о состоянии объекта, на который воздействует деятельность. Учет составляет важную предпосылку контроля, суть которого как общей функции деятельности органов внутренних дел состоит в установлении соответствия или несоответствия реального состояния объекта деятельности заданной программе. Контроль позволяет обнаружить, насколько сделанное в сфере обеспечения прав и свобод граждан соответствует выдвинутым целям и задачам.

Специальные (основные) функции деятельности органов внутренних дел. Цели и задачи деятельности органов внутренних дел направлены на поддержание условий и порядка, благоприятных для реализации гражданами и другими субъектами права их прав, свобод и выполнения обязанностей, разрешения многочисленных вопросов, возникающих в жизненных ситуациях и при правомерном поведении, и при совершении правонарушений. Содержание деятельности органов внутренних дел, связанной с внешней по отношению к органам внутренних дел сферой, составляют специальные (основные) функции, к которым относятся:

– обеспечение безопасности граждан и общественной безопасности, защита жизни, чести и достоинства личности, ее прав, свобод и законных интересов, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;

– предупреждение преступлений и других правонарушений;

– выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений и других правонарушений, принятие мер к их устранению; осу-

ществление индивидуальной профилактической работы с правонарушителями, участие в правовом воспитании граждан;

– охрана общественного порядка на улицах, площадях, в парках, на транспорте и иных общественных местах, в том числе при проведении общественно-политических, культурных, спортивных и иных мероприятий; в местностях и населенных пунктах, где объявлено чрезвычайное положение и введена особая форма управления;

– осуществление лицензионно-разрешительной деятельности, выдача лицензий на занятие частной детективной и охранной деятельностью;

– обеспечение контроля за соблюдением правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства и правил транзитного проезда через территорию России, иммиграционных правил, правил регистрации документов, удостоверяющих личность, правил передвижения граждан и др.;

– обеспечение безопасности дорожного движения;

– охрана собственности по договорам;

– оказание социальной помощи населению: принятие мер к оказанию неотложной помощи лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, находящимся в беспомощном состоянии; принятие неотложных мер по ликвидации последствий аварий, пожаров, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных событий, спасению людей и оказанию им помощи, охране имущества, оставшегося без присмотра; обеспечение сохранности найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принятие мер к возврату их законным владельцам;

– осуществление контроля и надзора в пределах своей компетенции за исполнением гражданами и должностными лицами актов компетентных органов государственной власти по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

– осуществление производства по делам об административных правонарушениях;

– исполнение в пределах своей компетенции административных взысканий и др.

Обеспечивающие функции. К ним относятся: кадровое, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности органов внутренних дел. Общие, специальные (основные) и обеспечивающие функции находятся во взаимосвязи и взаимозависимости. В совокупности они составляют сферу (объем, содержание) деятельности органов внутренних дел.

Для любых видов деятельности органов внутренних дел характерно то, что они преимущественно связаны с внешней по отношению к органам внутренних дел сферой.

К примеру, административная деятельность – наиболее обширное, емкое направление в работе полиции, органов внутренних дел. В связи с этим

большая часть сотрудники полиции осуществляет административные функции. Субъектами административной деятельности являются специальные службы (охраны общественного порядка, ГИБДД, дежурные части и др.), их подразделения, группы, сотрудники полиции (постовые, патрульные и др.).

Рассматриваемая деятельность полиции регулируется нормами административного права. В процессе осуществления этой деятельности ее субъекты вступают в административно–правовые отношения с гражданами, не подчиненными в служебном отношении полиции государственными органами, общественными организациями, предприятиями, учреждениями, государственными служащими, служащими (представителями) общественных организаций, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Таким образом следует сказать, что особенности обеспечения прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел обусловлены, во-первых, местом органов внутренних дел в системе государственных органов исполнительной власти, приоритетными целями и задачами и функциями по защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, обеспечение личной безопасности; во-вторых, содержанием правовой основы и содержанием правоотношений между органами внутренних дел и иными субъектами права.

В этой связи отметим, что ОВД являются надежными гарантами охраны и защиты прав и свобод личности. Обеспечение (гарантии) прав и свобод человека органами внутренних дел – это создание условий для личности, способствующих удовлетворению ее благ и интересов в различных сферах – экономической, политической, социальной, духовной.

Сегодня, в период глубоких преобразований во всех сферах жизнедеятельности общества роль государства, его институтов объективно возрастает. Соответственно должна преобразовываться организация самой государственной власти.

Органы внутренних дел – это государственные органы, входящие в состав исполнительной власти. Основное предназначение ведомства с традиционным названием «министерство внутренних дел» сводится к полицейским функциям – защита прав и свобод человека, поддержание правопорядка и борьба с преступностью. Российское законодательство не дает какого–либо определения термину «внутренние дела».

Принято считать, что в России понятие «внутренние дела» охватывает мероприятия по защите всех и каждого от угроз, создаваемых преступными и иными противоправными посягательствами, и распространяется на сферы обеспечения личной, физической, имущественной безопасности граждан, общественной, дорожной, отчасти государственной и экологической, а также некоторых иных видов безопасности личности, общества и государства. Возглавляет систему органов внутренних дел Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно–правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах.

Основными задачами МВД России являются:

1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также – граждане; лица), противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

4) управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России;

5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально–правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

МВД России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ и Положением «О Министерстве внутренних дел Российской Федерации», утвержденным. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

5. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент РФ.

6. МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками.

7. МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

8. Деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации.

9. При МВД России действует общественный совет, который формируется в порядке, устанавливаемом Президентом РФ.

10. МВД России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом органов внутренних дел и внутренних войск.

11. МВД России имеет геральдический знак – эмблему, флаг и знамя, учреждаемые Президентом РФ.

МВД России осуществляет следующие полномочия:

1) формирует на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, охраны общественного порядка и собственности, а также обеспечения общественной безопасности основные направления государственной политики в сфере внутренних дел;

2) разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере внутренних дел;

3) разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту РФ и в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также подготавливает другие документы, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;

4) осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ или Правительства РФ; определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции, если этот порядок не является предметом регулирования федеральных законов, актов Президента РФ или Правительства РФ;

5) определяет основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;

6) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в сфере внутренних дел, проводит анализ реализации государственной политики в указанной сфере и анализ оперативной обстановки, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;

7) обеспечивает разработку и реализацию государственных программ в сфере внутренних дел;

8) подготавливает по поручению Президента РФ и Правительства РФ проекты отзывов и заключений на проекты законодательных и иных нормативных правовых актов;

9) разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

10) организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

11) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскную деятельность;

12) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации;

13) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам;

14) выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс;

15) принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

16) обеспечивает участие органов внутренних дел и внутренних войск в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

17) организует и осуществляет экспертно-криминалистическую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации;

18) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль в области оборота оружия;

19) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, контроль деятельности ведомственной охраны;

20) участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации; организует и проводит мероприятия по предупреждению дорожно–транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения в Российской Федерации, а также специальные кон-

трольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

21) координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

22) организует охрану особо важных и режимных объектов, важных государственных объектов и специальных грузов, объектов на коммуникациях, объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел, а также охрану имущества физических и юридических лиц по договорам; организует в соответствии с законодательством Российской Федерации во взаимодействии с ФСБ России охрану дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации;

23) обеспечивает в соответствии с законодательством России государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

24) организует производство по делам об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции органов внутренних дел и внутренних войск;

25) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности;

26) организует в соответствии с законодательством Российской Федерации содержание органами внутренних дел задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, их охрану и конвоирование;

27) организует участие органов внутренних дел в осуществлении контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений, а также в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

28) организует в соответствии с федеральным законом проведение государственной дактилоскопической регистрации и государственной геномной регистрации;

29) обеспечивает участие органов внутренних дел в выполнении возложенных на них в соответствии с законодательством Российской Федера-

ции обязанностей в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов;

30) принимает участие в разработке мер по обеспечению авиационной безопасности в области гражданской авиации;

31) обеспечивает планирование деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, а также осуществляет их инспектирование и контроль их деятельности;

32) организует служебно-боевую деятельность внутренних войск в мирное и военное время, поддерживает внутренние войска в постоянной боевой и мобилизационной готовности, разрабатывает и реализует планы строительства и развития внутренних войск;

33) участвует в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

34) организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию в системе МВД России;

35) обеспечивает выполнение мероприятий гражданской обороны, повышение устойчивости работы органов внутренних дел и внутренних войск в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время;

36) участвует в организации территориальной обороны Российской Федерации, а также в совместных действиях с Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами по обеспечению обороны Российской Федерации;

37) организует специальные и воинские перевозки в пределах Российской Федерации в интересах органов внутренних дел и внутренних войск, а также на основании решений Правительства РФ и межведомственных соглашений – в интересах соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

38) обеспечивает по решению Президента РФ участие сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности;

39) организует и осуществляет регулярное информирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, граждан о своей деятельности, обеспечивает отчеты должностных лиц органов внутренних дел перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами;

40) организует и осуществляет предоставление в соответствии с законодательством Российской Федерации сведений о своей деятельности средствам массовой информации;

41) организует постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и организаций системы МВД России, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества;

42) создает информационные банки (базы) данных, обеспечивает их ведение и функционирование, а также предоставление в соответствии с законодательством Российской Федерации содержащихся в них сведений федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, организациям и гражданам;

43) участвует в работе по стандартизации, метрологическому обеспечению, подтверждению соответствия установленным требованиям и каталогизации оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу для органов внутренних дел и внутренних войск;

44) обеспечивает проведение федеральных государственных статистических наблюдений в сфере внутренних дел в соответствии с официальной статистической методологией;

45) организует кадровое обеспечение системы МВД России, в том числе подготовку кадров путем реализации основных и дополнительных профессиональных образовательных программ и основных программ профессионального обучения; организует дополнительное профессиональное образование сотрудников органов внутренних дел, включенных в список кадрового резерва МВД России; обеспечивает в соответствии с международными договорами Российской Федерации подготовку кадров для правоохранительных органов зарубежных стран;

46) организует и осуществляет в установленном порядке учет военнообязанных сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России;

47) обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц системы МВД России, соблюдение законности при осуществлении сотрудниками органов внутренних дел оперативно-служебной деятельности и военнослужащими внутренних войск служебно-боевой деятельности, поддержание служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск; организует воспитательную, психологическую, социальную, культурно-просветительную работу с личным составом органов внутренних дел и внутренних войск;

48) обеспечивает исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе МВД России;

49) обеспечивает в системе МВД России собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

50) организует укрепление и развитие материально-технической базы органов внутренних дел и внутренних войск, их централизованное обеспечение боевой, специальной и шифровальной техникой, вооружением, боеприпасами и другими материально-техническими средствами;

51) осуществляет в соответствии с законодательством России функции государственного заказчика государственного оборонного заказа;

52) разрабатывает и устанавливает обязательные требования к оборонной продукции (работам, услугам), поставляемой для органов внутренних дел и внутренних войск по государственному оборонному заказу, а также к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации указанной продукции;

53) реализует в порядке, определяемом Правительством РФ, функции по государственному метрологическому надзору в отношении органов внутренних дел и внутренних войск при осуществлении деятельности в области обороны и обеспечения безопасности;

54) организует и проводит государственную экспертизу проектной документации объектов обороны и безопасности, находящихся в ведении МВД России, и государственную экспертизу результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой документации;

55) обеспечивает внедрение достижений науки, техники и положительного опыта в деятельность органов внутренних дел и внутренних войск, а также развитие связи и автоматизированного управления в системе МВД России;

56) осуществляет информационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, ведение баз данных правовой информации в сфере внутренних дел;

57) организует профессиональное обучение водителей транспортных средств, допущенных (допускаемых) к управлению транспортными средствами системы МВД России, оборудованными устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов;

58) обеспечивает федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор на объектах системы МВД России;

59) организует прием граждан, своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

60) организует работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов МВД России;

61) представляет в установленном порядке в Минфин России предложения по формированию федерального бюджета;

62) осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание МВД России и реализацию возложенных на него задач, является получателем средств федерального бюджета, а также главным администратором (администратором) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

63) разрабатывает и реализует меры по обеспечению правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России; оказывает в соответствии с законодательством Российской Федерации правовую помощь сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск, федеральным государственным гражданским служащим в защите их прав и свобод по делам, возникшим в связи с осуществлением ими служебной деятельности;

64) организует государственное страхование жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск;

65) организует и осуществляет профилактические, лечебные, санаторно–курортные, оздоровительные и реабилитационные мероприятия, направленные на охрану и укрепление здоровья сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, членов их семей, федеральных государственных гражданских служащих, работников и пенсионеров системы МВД России, а также лиц, соответствующее обеспечение которых возложено на МВД России в соответствии с законодательством России;

66) осуществляет пенсионное обеспечение граждан – бывших сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, членов их семей, а также иных лиц, пенсионное обеспечение которых возложено на МВД России в соответствии с законодательством Российской Федерации;

67) осуществляет иные полномочия в сфере внутренних дел в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

4. Конституционные основы организации и деятельности органов системы МВД России

Органы внутренних дел – это государственные органы, входящие в состав исполнительной власти. Основное предназначение ведомства с традиционным названием «министерство внутренних дел» сводится к полицейским функциям – защита прав и свобод человека, поддержание правопорядка и борьба с преступностью. Российское законодательство не дает какого-либо определения термину «внутренние дела».

Принято считать, что в России понятие «внутренние дела» охватывает мероприятия по защите всех и каждого от угроз, создаваемых преступны-

ми и иными противоправными посягательствами, и распространяется на сферы обеспечения личной, физической, имущественной безопасности граждан, общественной, дорожной, отчасти государственной и экологической, а также некоторых иных видов безопасности личности, общества и государства.

Возглавляет систему органов внутренних дел Министерство внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции. В числе задач МВД России, в пределах установленных полномочий, – государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственное руководство органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России, организация их деятельности. МВД России подчиняется Президенту РФ по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией РФ и законодательными актами Российской Федерации, а также Правительству РФ.

Так по состоянию на 1 января 2016 года **в структуру Министерства внутренних дел Российской Федерации входят**:

1. Центральный аппарат МВД России:

– Главные управления (Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения, Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Главное управление по противодействию экстремизм, Главное управление собственной безопасности, Главное управление на транспорте, Главное управление уголовного розыск, Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции, Главное управление по вопросам миграции, Главное управление по контролю за оборотом наркотиков);

– Департаменты (Следственный департамент, Департамент государственной службы и кадров, Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций, Департамент информационных технологий, связи и защиты информации, Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению, Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий, Договорно-правовой департамент, Организационно–аналитический департамент);

– Управления (Управление «К» МВД России, Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации, Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий, Организа-

ционно–штатное управление, Контрольно-ревизионное управление, Управление по организации дознания, Оперативное управление, Национальное центральное бюро Интерпола, Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации);

– Центры (Академия управления МВД России, Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, Всероссийский научно-исследовательский институт, Главный информационно-аналитический центр, Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения, Главный центр связи и защиты информации, Главный центр специальных перевозок МВД Росси, Научно-производственное объединение «Спецтехника и Связь», Объединенная редакция МВД России, Центр кинологического обеспечения МВД России, Центр метрологии МВД России, Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России, Экспертно-криминалистический центр, Центр социальной работы МВД России).

2. Территориальные органы МВД России:

►на межрегиональном уровне:

– Оперативное бюро МВД России;

– Центры специального назначения.

► на окружном уровне:

– Главное управление МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу;

– Управления на транспорте МВД России по федеральным округам.

► на региональном уровне:

– Министерства внутренних дел;

– Главные управления МВД России;

– Управления МВД России.

►на районном уровне:

– Линейные управления МВД России;

– Линейные отделы МВД России на транспорте;

– Управления МВД России по муниципальным образованиям;

– Отделы МВД России по муниципальным образованиям;

– Отделения МВД России по муниципальным образованиям.

3. Организации системы МВД России:

– Образовательные организации;

– Научные организации;

– Медико-санитарные и санаторно-курортные организации МВД России;

– Окружные управления материально-технического снабжения МВД России;

– иные организации системы МВД России.

Так в соответствии с Приказом МВД РФ от 21.04.2011 № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министер-

ства внутренних дел Российской Федерации на районом уровне» Территориальными органами МВД России на районном уровне, на которые распространяется действие настоящего Типового положения, являются управления, отделы, отделения Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (включая управления внутренних дел по административным округам Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, управление внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, управление внутренних дел по г. Сочи Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Краснодарскому краю), управления, отделы, отделения Министерства внутренних дел Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям (территориальные органы).

Территориальные органы входят в состав органов внутренних дел Российской Федерации и подчиняются соответствующим министерствам внутренних дел по республикам, главным управлениям, управлениям МВД России по иным субъектам Российской Федерации.

Основными направлениями деятельности территориального органа являются:

1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам;

4) розыск лиц;

5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

6) обеспечение правопорядка в общественных местах;

7) обеспечение безопасности дорожного движения;

8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;

10) охрана имущества и объектов;

11) участие в обеспечении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Территориальный орган осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими органами внутренних дел, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (их структурными подразделениями). При решении совместных задач территориальный орган обеспечивает взаимодействие с органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями

Деятельность территориального органа является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации.

В территориальном органе в целях обеспечения его полномочий в пределах установленной штатной численности вводятся должности, подлежащие замещению лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, а также могут вводиться должности, подлежащие замещению федеральными государственными гражданскими служащими и работниками.

Территориальный орган образовывается, реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Территориальный орган, реализуя на территории обслуживания задачи и полномочия органов внутренних дел:

1) осуществляет прием и регистрацию (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; своевременно принимает по ним меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

2) обеспечивает незамедлительное прибытие сотрудников органов внутренних дел на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, а также пресечение сотрудниками органов внутренних дел противоправных деяний, устранение угроз безопасности граждан и общественной безопасности, документирование обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

3) осуществляет оказание первой помощи лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

4) разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

5) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно–розыскную деятельность;

6) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации;

7) принимает в пределах компетенции меры по идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе, а также меры по идентификации неопознанных трупов;

8) осуществляет в соответствии с законодательством России дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам;

9) осуществляет производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел; обеспечивает в пределах компетенции исполнение административных наказаний;

10) обеспечивает совместно с органами местного самоуправления безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках и в других общественных местах городов и иных населенных пунктов;

11) обеспечивает совместно с представителями органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывает в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий;

12) проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; осуществляет в пределах предоставленных полномочий специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

13) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль в области оборота оружия;

14) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, а также контроль деятельности ведомственной охраны;

15) принимает участие в пределах компетенции в обеспечении в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких;

16) осуществляет в пределах компетенции экспертно-криминалистическую деятельность;

17) обеспечивает в соответствии с федеральным законом и в пределах компетенции проведение государственной дактилоскопической регистрации и государственной геномной регистрации;

18) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации содержание задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, и лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также их охрану и конвоирование;

19) осуществляет в пределах компетенции контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений, а также участвует в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

20) участвует в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию России;

21) участвует в пределах компетенции в выявлении, предупреждении и пресечении экстремистской деятельности;

22) участвует в пределах компетенции, определенной нормативными правовыми актами МВД России, в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

23) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации выполнение возложенных на органы внутренних дел обязанностей в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов;

24) анализирует и прогнозирует состояние преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности, вырабатывает на их основе меры по укреплению правопорядка, вносит в соответствующий территориальный орган МВД России на регио-

нальном уровне предложения по совершенствованию защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств;

25) обобщает и анализирует результаты правоприменительной практики и служебной деятельности территориального органа и на этой основе вносит в соответствующий территориальный орган МВД России на региональном уровне предложения по совершенствованию его правовых актов, нормативных правовых актов МВД России, а также законодательства соответствующего субъекта Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в сфере внутренних дел;

26) участвует в реализации региональных программ, законов соответствующего субъекта Российской Федерации в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также в пределах своей компетенции в разработке и реализации муниципальных программ;

27) участвует в пределах своей компетенции в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или на территории субъекта Российской Федерации, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

28) оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка;

29) осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности в соответствии с федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, нормативными правовыми актами МВД России, а также правовыми актами территориального органа МВД России на региональном уровне.

30. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в России

1. Понятие, принципы и функции местного самоуправления

Понятие «местное самоуправление» отражает комплексное и многообразное явление, которое порождает различные подходы к его исследованию.

1. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве принципа осуществления власти в обществе и государстве, который на

ряду с принципом разделения властей, определяет систему управления демократического правового государства.

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, закрепляет его в качестве одной из демократических основ системы управления. Это положение вытекает из вышеназванной уже Европейской Хартии местного самоуправления.

Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных основ взаимоотношений центральных и местных органов власти.

2. Местное самоуправление – это и право граждан, местного сообщества (население данной территории) на самостоятельное заведование местными делами. Признавая это право, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления (обеспечивается судебной защитой и иными гарантиями).

3. Местное самоуправление можно охарактеризовать и как форму, способ организации и осуществления населением власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает также, что граждане и формируемые ими органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление местными делами. Именно в этом суть местного самоуправления.

Таким образом, **местное самоуправление в Российской Федерации** – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Можно отметить, что определение местного самоуправления в российском законодательстве несколько отличается от определения, используемого в Европейской хартии (Страсбург, 15 октября 1985 г.). В соответствии с п. 1 ст. 3 Хартии под **местным самоуправлением** понимаются право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Как видно, в Хартии под местным самоуправлением в первую оче-

редь понимается деятельность органов местного самоуправления, в то время как российский закон подчеркивает участие населения.

Эта система представляет собой совокупность организационных форм и институтов прямого волеизъявления, выборных и других органов местного самоуправления, посредством которых реализуются принципы и функции местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местного самоуправления осуществляется гражданами:

► путем референдума, выборов, через собрания, другие формы прямого волеизъявления;

► через выборные и другие органы местного самоуправления.

В системе местного самоуправления образуются и функционируют органы территориального общественного самоуправления (советы микрорайонов, уличные домовые комитеты и др.), ассоциации органов местного самоуправления и т. д.

Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществлявших управление местными делами. В основе местного самоуправления в Российской Федерации лежат следующие основные принципы, закрепляемые Конституцией РФ и федеральным законодательством:

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения. Конституция РФ (ст. 12) гарантирует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

2. Учет исторических, национальных, культурных и иных местных традиций.

3. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством. Ст. 12 Конституции РФ закрепляет, что органы местного самоуправления **не входят** в систему органов государственной власти. Население в соответствие со ст. 131 Конституции РФ самостоятельно определяет структуру местного самоуправления.

4. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

5. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.

6. Законность в организации и деятельности местного самоуправления.

7. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Установление общих принципов организации местного самоуправления относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст.72 Конституции РФ).

Под ***функциями местного самоуправления*** понимаются основные направления муниципальной деятельности. Анализ законодательства позволяет выделить следующие основные функции местного самоуправления:

1. Обеспечение участия населения в решении местных дел.

Самоуправление основывается на активности населения, осознание им своей ответственности за управление местными делами. Участие граждан в решение местных дел обеспечивается с помощью форм демократии.

2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.

Как уже отмечалось выше, местное самоуправление должно иметь достаточную для реализации своих задач материальную и финансовую базу. Органы местного самоуправления под свою ответственность решают вопросы владения, использования и распоряжения муниципальной собственностью, самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также устанавливают местные налоги и сборы.

3. Обеспечение развития соответствующей территории.

Принимая программы и планы развития территории данной самоуправляющейся единицы, утверждая и исполняя местные бюджеты, управляя муниципальным хозяйством, органы местного самоуправления призваны обеспечивать комплексное решение экономического, социально-культурного развития городских и сельских населенных пунктов, других территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

4. Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.

Функция обслуживания населения – одна из основных функций местного самоуправления: ведь, как известно, в основе учения о местном самоуправление лежит мысль о том, что население и образуемые им органы местного самоуправления гораздо лучше могут решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, эффективность оказываемых населению услуг, нежели государственные органы.

5. Охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории.

В соответствие со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Органы местного самоуправления, осуществляя эту функцию, взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти, органами внутренних дел, развивают и поддерживают различные формы участия населения в деле упорядочения общественного порядка, организуют исполнение законов и других правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

6. Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Федеральным органом государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается ограничивать права местного самоуправления. В соответствии со ст. 133 Конституции РФ органы местного самоуправления в праве обращаться за защитой своих прав в судебные органы, добиваться компенсации за дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти.

Таким образом, функции местного самоуправления взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга.

2. Территориальные основы местного самоуправления

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличие определенных условий, среди которых важное значение имеет территориальная основа местного самоуправления.

Оптимальные размеры территории и численность населения должны стать точкой отсчета в становление и развитии реального самоуправления в нашей стране. Наиболее эффективно самоуправление на небольшой территории с населением до 100-150 тыс. человек. Но практика знает и другие подходы.

Муниципальное образование – публично-территориальная единица, занимающая часть территории субъекта Федерации и обладающая следующими ***признаками***:

– единая населенная территория;

– осуществление на данной территории местного самоуправления населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления;

– устав муниципального образования;

– закрепленная муниципальная собственность;

– местный бюджет.

Виды муниципальных образований:

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

– городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

– внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением;

– внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения;

Территория, находящаяся вне границ поселений называется межселенной территорией.

В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского

округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Система и организационные формы местного самоуправления

Система местного самоуправления – это совокупность органов и форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом. Система включает:

► Сочетание форм прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления.

Муниципальная система управления основывается на идеалах демократии, способствует их осуществлению. Как известно, демократия – это власть народа, осуществляемая посредством народа и в интересах народа. В соответствие со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и источником власти является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Эффективное осуществление задач местного самоуправления, его функций и полномочий предполагает оптимальное сочетание и взаимодействие на местном уровне институтов прямой и представительной демократии.

Формами прямого волеизъявления, посредством которого граждане непосредственно осуществляют местное самоуправление, выступают референдум, выборы, собрания (сходы) и др.

Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждение каким–либо органом государственной власти.

Высшим непосредственным выражением воли населения являются выборы органов местного самоуправления. Выборы – это акт самоуправления. Посредством выборов граждане определяют тех, кто наиболее подготовлен для осуществления функций самоуправления в качестве их представителей в местных органах власти. Выборы должны обеспечивать не только подбор лучших представителей населения в органы местного самоуправления, но возможность населению давать оценку деятельности органов местного самоуправления, определять пути и способы их работы.

Формой непосредственного решения населением вопросов местной жизни, осуществления местного самоуправления являются собрания, схо-

ды граждан – традиционная для нашей страны форма управления местными делами. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

К формам непосредственной демократии относятся также такие ее формы как обсуждение населением вопросов местного значения, проектов решения органов местного самоуправления, опросы общественного мнения, который не носит обязательный характер и не имеет, как правило, юридических последствий.

► Органы местного самоуправления (муниципальные органы) – занимают особое место в демократической системе управления обществом и государством. Анализ действующей Конституции РФ позволяет сделать вывод, что органы местного самоуправления не являются составной частью государственного механизма (ст. 12). Общность их состоит в том, что через все эти органы народ осуществляет свою власть.

Близость органов местного самоуправления к населению позволяет с большей эффективностью решать местные дела, обеспечивать учет потребностей и интересов граждан. Муниципальные органы управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охраны общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления организуют исполнение федеральных законов, Указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, правовых актов субъектов Российской Федерации. Они также оказывают содействие федеральным органам государственной власти, расположенных на их территории, и органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

К органам местного самоуправления относятся:

– представительные органы (думы, муниципалитеты, муниципальные комитеты);

– собрания, сходы граждан (представительные органы не образуются);

– главы местного самоуправления (глава администрации, мер, староста);

– органы территориально общественного самоуправления населения (советы, комитеты микрорайонов, улиц, домов);

– добровольные объединения органов местного самоуправления (объединения в регионы, союзы городов, поселков).

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления является его организационная структура, которая должна соответствовать задачам и функциям местного самоуправления, служить оптимальному сочетанию местных, региональных и государственных интересов.

Зарубежный опыт свидетельствует о многообразии организационных форм местного самоуправления, особенно в странах с федеративным устройством.

Анализ действующей Конституции РФ позволяет сделать следующий вывод: местное самоуправление, его органы **не являются структурными подразделениями государственного механизма управления: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.**

Местное самоуправление – это самостоятельный уровень, самостоятельная форма реализации народом своей власти. Согласно ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть:

а) непосредственно;

б) через государственные органы;

в) через органы местного самоуправления.

Следовательно, органы местного самоуправления и государственные органы – это органы власти народа, это органы через которые народ осуществляет свою власть. Но в одном случае эта власть реализуется в форме местного самоуправления, а в другом приобретает форму государственной власти.

Органы местного самоуправления не являются органами государственной власти – на это прямо указывает Конституция РФ (ст. 12). Однако деятельность органов местного самоуправления носит властный характер (через них народ осуществляет свою власть): решения принятые им в пределах своих полномочий, обязательны на территории местного самоуправления для всех предприятий и организаций, учреждений и должностных лиц, граждан и общественных объединений.

В соответствие с Конституцией РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны. Статья 133 Конституции РФ устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления. В случае когда, органы государственной власти принимают решения, в результате которых возникли дополнительные расходы у органов местного самоуправления, они вправе получить соответствующую компенсацию. Согласно статье 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными властными полномочиями с передачей необходимых для осуществления материальных и финансовых средств.

В соответствие с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами или должностными лицами, их принявшими или признанными недействительными по решению суда.

4. Финансово-экономические основы местного самоуправления

Экономическая основа местного самоуправления – это совокупность материальных ресурсов, необходимых для выполнения задач и функций местного самоуправления, реализации полномочий по решению вопросов местного значения и передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Она включает в себя три составляющие:

– находящееся в муниципальной собственности имущество,

– средства местных бюджетов,

– имущественные права муниципальных образований.

Муниципальные образования являются участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции. Соответственно муниципальные образования могут не просто иметь имущество на праве собственности, но и распоряжаться этим имуществом.

В соответствии с Конституцией РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Муниципальное имущество может закрепляться за муниципальными предприятиями и учреждениями хозяйственного ведения. Муниципальное имущество, не закрепленное за указанными организациями, составляют муниципальную казну соответствующего муниципального образования.

В муниципальной собственности может находиться только:

– имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;

– имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) есть форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Согласно Бюджетному кодексу РФ это единственно возможная форма для данного вида деятельности (ст. 14 Бюджетного кодекса РФ). Бюджет муниципального образования составляет финансовую основу местного самоуправления.

Структура местного бюджета представляет собой:

– доходы бюджета,

– расходы бюджета,

– источники финансирования дефицита бюджета.

Органы местного самоуправления должны обеспечивать сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных отношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

5. Полномочия местного самоуправления

Полномочия местного самоуправления – это закрепляемые нормами конституционного права за населением, выборными или иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для реализации задач и функций местного самоуправления на данной территории.

Полномочия местного самоуправления реализуются:

а) непосредственно населением путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления;

б) через выборные и другие органы местного самоуправления;

Компетенция органов местного самоуправления:

Компетенция органов местного самоуправления является сложной правовой категорией, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей.

Под предметами ведения следует понимать сферы общественной жизни, в которой действует данный орган местного самоуправления, в которых он юридически компетентен.

Сферы общественной жизни – это та среда, в которой действует орган местного самоуправления, это круг его деятельности.

В компетенцию местной администрации, в качестве предметов ведения практически входят все области общественной жизни:

1. Область планово-финансовой деятельности.

Планирование – одна из основных функций управления.

К ведению представительного органа относятся: рассмотрение, утверждение бюджета и контроль за его исполнением, утверждение отчета о его исполнение.

2. Область управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями на территории местного самоуправления.

На территории местного самоуправления находятся предприятия, учреждения и организации различных форм собственности и подчиненности. Глава местной администрации утверждает уставы о предприятиях, учреждениях и организациях, находящихся в муниципальной собственности, назначает их руководителей, если предусмотрено уставом.

Органы местного самоуправления в праве: координировать участие предприятий в развитии территорий; объединять на добровольной основе средства предприятий, граждан и местного бюджета для строительства, ремонта и содержания объектов инфраструктуры; заключать с предприятиями не находящимися в муниципальной собственности, договоры о сотрудничестве на производство товаров народного потребления и иной продукции, оказание услуг.

3. Земельные отношения и охрана окружающей природной среды.

Вопросы владения, использования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также природоиспользования, охраны окружающей среды и обеспечение экономической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Органы местного самоуправления планируют использование земель находящихся в их ведении. Органы местного самоуправления организуют проведение работ по землеустройству, дают заключение по планам землеустроительных работ, проводимых на их территории.

4. Область строительства.

Деятельность органов местного самоуправления в данной сфере направлена на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, эффективное формирование системы размещения и расселения производительных сил, рациональной планировки, застройки и благоустройства, городских и сельских поселений.

5. Область жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи.

Органы местного самоуправления управляют муниципальным жилищным фондом, объектами коммунального дорожного хозяйства, отнесенными к муниципальной собственности.

6. Область социально-культурного развития.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют деятельность, направленную на обеспечение основных

экономических, социальных и культурных прав и свобод гражданина, создание необходимых условий жизнедеятельности населения.

7. Область охраны общественного порядка, прав и свобод граждан.

Конституция РФ закрепляет, во-первых, обязанность органов местного самоуправления соблюдать Конституцию РФ и законы, и, во-вторых, возлагает на органы функцию охраны общественного порядка (ст. 15, 132).

Охрана общественного порядка обеспечивается органами местного самоуправления с помощью органов внутренних дел. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий содействует судебным органам, прокуратуре и юстиции в их работе.

6. Правовые гарантии и ответственность местного самоуправления

Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления является гарантированность прав местного самоуправления.

Система гарантий прав местного самоуправления охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту. Она включает: общие гарантии, к которым относятся экономические, политические и специальные (юридические) гарантии.

В качестве общих гарантий рассматриваются те экономические и политические отношения, которые:

– служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;

– обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;

– создают реальные возможности для реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

Экономической гарантией местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность; их равной правовой защиты и др.

Политические гарантии – это политико-правовой режим нашего государства: система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через представительные органы и органы местного самоуправления; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий и др.

Специальные (юридические) гарантии местного самоуправления представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местно-

го самоуправления, которые установлены как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, а также акты местного самоуправления (положения, уставы о местном самоуправлении и др.).

Среди юридических гарантий особое место занимают конституционные гарантии. Так ст. 12 Конституции РФ провозглашает и гарантирует деятельность местного самоуправления, ст. 183 провозглашает право органов местного самоуправления на судебную защиту, запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность:

1) перед населением;

2) государством;

3) перед физическими и юридическими лицами.

В науке ответственность рассматривают в двух аспектах: позитивном и негативном. Позитивная ответственность означает осознанное и настолько, насколько это возможно, качественное выполнение органом, должностным лицом своих обязанностей. Негативная ответственность представляет собой обязанность органов, должностных лиц претерпевать в соответствии с законом неблагоприятные последствия (кару) за принятие незаконных решений или совершение незаконных действий (бездействие).

Выделяют такие виды негативной ответственности, как уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую. Указанные виды ответственности также применимы к органам и должностным лицам местного самоуправления. Главным критерием классификации видов юридической ответственности в данном случае являются их основания. Каждому виду юридической ответственности соответствуют свои виды санкций и порядок их применения.

Муниципально-правовой ответственности присущи элементы, характерные для любого вида ответственности: объект; субъект; объективная сторона; субъективная сторона.

Объектом охраны со стороны данного вида ответственности являются муниципально–правовые отношения, регулируемые Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов, уставами муниципальных образований.

Объективную сторону муниципальной ответственности составляют противоправные действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, подтвержденные таковыми в судебном порядке.

Субъектами муниципальной ответственности являются не любые органы и должностные лица местного самоуправления, а глава муниципального образования, глава местной администрации, депутаты представительного органа муниципального образования, члены выборных органов местного самоуправления, представительный орган муниципального образова-

ния. Таким образом, субъект муниципально-правовой ответственности может быть и коллегиальным.

Субъективную сторону муниципально-правовой ответственности составляет психическое отношение субъекта к совершенному деянию.

Для муниципально-правовых отношений не имеет значения, с умыслом или по неосторожности было совершено деяние. Однако мотив и цель могут «сохранить» действующее положение выборного лица местного самоуправления при отзыве, поскольку процедура отзыва выборного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Данные объяснения могут повлиять на решение избирателей.

Санкцией за незаконные действия и бездействия властных субъектов местного самоуправления является отзыв выборных лиц, досрочное прекращение их полномочий, роспуск представительного органа муниципального образования, временное осуществление органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления.

7. Правовой статус и компетенция главы муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного

муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

5) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Полномочия главы муниципального образования:

– представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

– подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

– издает в пределах своих полномочий правовые акты;

– вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

– обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

2.1) удаления в отставку высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в случае издания главой муниципального образования нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

3) отрешения от должности в случае совершения главой муниципального образования действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

8) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства-участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым

гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

9) отзыва избирателями;

10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

12) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в случае упразднения муниципального образования;

13) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента РФ в случаях:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

Оглавление

Введение 3
1. Понятие, предмет, система конституционного права 4
2. Источники конституционного права 17
3. Основы теории конституционализма 25
4. Конституция Российской Федерации 1993 года и ее развитие 34
5. Основы конституционного строя России 42
6. Конституционные основы гражданского общества в России 59
7. Понятие, содержание и принципы правового статуса личности 65
8. Институт гражданства в Российской Федерации 75
9. Конституционно-правовые основы положения иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев 89
10. Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина 104
11. Институт уполномоченного по правам человека в России 110
12. Международная защита прав и свобод человека и гражданина 118
13. Конституционные основы федеративного устройства российского государства 122
14. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации ……...133
15. Теоретические и правовые основы институтов выборов и референдума 141
16. Избирательное право и системы подсчета результатов голосования..147
17. Участники правоотношений институтов выборов и референдума 160
18. Избирательный процесс, процесс организации и проведения референдума 165
19. Конституционная система органов государственной власти в России 173
20. Президент Российской Федерации 181
21. Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации 193
22. Законодательный процесс 204
23. Правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации 207
24. Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации 216
25. Судебная власть в Российской Федерации 233
26. Конституционный суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, конституционное (уставное) судопроизводство 253

27. Конституционно-правовые основы обеспечения
национальной безопасности в Российской Федерации 261
28. Правоохранительные органы в системе безопасности
России: конституционно-правовой аспект 263
29. Конституционно-правовые основы организации
и деятельности правоохранительных органов в России 281
30. Конституционно-правовые основы местного самоуправления
в России 304

Учебное пособие

2-е издание, переработанное и дополненное

кандидат юридических наук, доцент
Беляева Ольга Васильевна

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ (В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ)

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.
Подписано в печать 14.02.2018 г. Формат 60x90$^{1}/_{16}$.
Усл. печ. л. 20,19. Тираж 221 экз. Заказ № 741.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.