

**Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
Уральский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации**

Кафедра конституционного права

Конституционное право России

Курс лекций

Часть II

**Екатеринбург
2022**

ББК 67.400

К65

Конституционное право России: курс лекций: в 2 ч. Часть II:
К65 Темы 16–30. – Екатеринбург: Уральский юридический институт
МВД России, 2022. – 191 с.

ISBN 978-5-88437-868-1 (ч. II)

ISBN 978-5-88437-869-8 (общ.)

Коллектив авторов: **А. Т. Карасев**, доктор юридических наук, профессор;
А. В. Гусев, кандидат юридических наук, доцент;
А. В. Крысанов, кандидат юридических наук;
К. И. Корсун;
И. В. Исакова;
Р. Н. Мирзалиев

Рецензенты: **Р. С. Галиев**, доцент кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент;
О. А. Миронова, начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент

В представленном курсе лекций рассматриваются правовые аспекты конституционного права как отрасли права с учетом новейших достижений отечественной науки и последних изменений российского законодательства. В курс вошли лекции, посвященные понятию, предмету и системе конституционного права, его источникам; историческим аспектам становления конституционализма в России и принятия Конституции России 1993 г.; конституционным основам гражданского общества и другим вопросам. Обширный блок тем посвящен вопросам гражданства в Российской Федерации; законодательному процессу, избирательным системам и системам подсчетов результатов голосования; системе разделения властей и другим вопросам.

Издание предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России.

Обсужден на заседании кафедры конституционного права УрЮИ МВД России (протокол № 4 от 14 апреля 2021 г.).

Рекомендован к использованию в образовательном процессе методическим советом УрЮИ МВД России (протокол № 10 от 16 мая 2022 г.).

ISBN 978-5-88437-868-1 (ч. II)

ББК 67.400

ISBN 978-5-88437-869-8 (общ.)

© Коллектив авторов, 2022

© Уральский юридический институт России, 2022

ТЕМА 16. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И СИСТЕМЫ ПОДСЧЕТА РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ

1. Избирательная система: понятие в широком и узком значении, виды.
2. Мажоритарная, пропорциональная, смешанная избирательные и иные системы: понятие, особенности, примеры.
3. Государственная автоматизированная система «Выборы».

1. Избирательная система: понятие в широком и узком значении, виды

В науке конституционного права сложились два основных подхода к определению избирательной системы, в которых главным различием выступает содержательное наполнение данной категории.

При широком подходе понятие избирательной системы складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования¹.

Такое лаконичное и вместе с тем объемное по своему содержанию определение избирательной системы включает в себя следующие аспекты:

- установление и закрепление полномочий органов власти, которые осуществляют организацию и проведение выборов;
- избирательный процесс, состоящий из ряда последовательных стадий и закрепляющий деятельность каждого из участников данного процесса, (государственных органов, избирателей, политических партий и объединений, кандидатов на выборные должности, средства массовой информации и т. д.);
- способ определения результатов выборов и распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей.

Узкий подход, в свою очередь, включает в себя только одну из указанных выше составляющих и заключается в закреплённом законодательством способе установления результатов выборов или способ распределения депутатских мандатов в зависимости от итогов голосования. Таким образом, при узком подходе все фокусируется на заключительной стадии выборов – голосовании и способах определения его итогов².

¹ См.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. М., 2008. С. 468–469; Конституционное право России: учеб. для студентов вузов / под ред. А. С. Прудникова, В. И. Авсеенко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 420.

² См.: *Выдрина И. В.* Избирательное право Российской Федерации. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 123.

2. Мажоритарная, пропорциональная, смешанная избирательные и иные системы: понятие, особенности, примеры

Исходя из содержательного наполнения избирательной системы как *способа установления результатов выборов*, выделяют следующие виды избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная.

Мажоритарная (от франц. *majorité* – большинство) представляет систему, при которой территория государства подразделяется на один или несколько избирательных округов, в рамках которых победителем на выборах считается тот кандидат, который набрал наибольшее количество голосов избирателей.

Основным преимуществом данной системы является её универсальность, поскольку она может применяться как при персональных выборах должностных лиц, так и при формировании коллегиальных органов. При использовании данной системы в большем объеме может быть достигнута легитимность власти, поскольку избиратель учитывает не только принадлежность кандидата к какой-то партии и предвыборную программу, но и его личные и профессиональные качества, авторитет, деловую репутацию и жизненные принципы. Данная система стимулирует на участие в выборах политически независимых и оппозиционных сформировавшемуся режиму кандидатов, а со стороны избирателей формирует доверие к выборам и избираемым органам власти.

Мажоритарная система имеет разновидности – относительного большинства, абсолютного большинства и квалифицированного большинства.

При *мажоритарной системе относительного большинства* победителем на выборах считается кандидат, набравший большее количество голосов вне зависимости от процента голосов избирателей. Победителю достаточно набрать наибольшее количество голосов по отношению к другим кандидатам.

Основными странами, где применяются данный вид избирательной системы, является США, Индия, Канада. В России мажоритарная система относительного большинства используется на выборах депутатов законодательных органов власти субъектов федерации, представительных органов местного самоуправления, а также глав муниципальных образований. Особенностью выборов в данные органы власти является наличие только одного тура голосования.

Система абсолютного большинства отличается тем, что победителем является тот кандидат, который набрал абсолютное большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании, то есть получил 50 % плюс один голос.

Система абсолютного большинства применяется в разных странах, к которым можно отнести Францию и Россию, в частности при выборах Президента РФ и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Мажоритарная избирательная система квалифицированного большинства в качестве победителя определяет кандидата, за которого проголосовало установленное законодательством строго определенное количество избирателей, например 60 %, 70 %, 80 % или 3/4 от их общего числа.

Пропорциональная избирательная система представляет процесс голосования и определения результатов выборов, которые заключаются в распределении депутатских мандатов между партийными списками, а не отдельными кандидатами, в зависимости от числа избирателей, проголосовавших за тот или иной список кандидатов.

Одним из преимуществ данной избирательной системы является возможность немногочисленным партиям найти поддержку среди избирателей и попасть в представительные, законодательные органы власти. Присутствие мелких партий в выборных органах позволяет оказывать влияние, а в отдельных случаях – и ограничивать партии большинства при принятии ключевых решений.

Вместе с тем существует и ряд недостатков указанной избирательной системы, которые в отдельных случаях имеют куда более весомое значение, нежели преимущества.

Во-первых, голосование на выборах в рамках данной системы происходит по партийным спискам. Избиратель, приходя на участок для голосования, получает бюллетень, в котором перечислены политические партии и несколько фамилий членов данной партии, являющихся наиболее известными и узнаваемыми в обществе личностями. Весь партийный список членов политической партии крайне редко анализируется избирателями, что влечёт их полное неведение о персональном составе представительного органа власти, формируемого победившей партией.

Во-вторых, зависимость членов политической партии от внутренних интересов и корпоративной этики может препятствовать проявлению инициативы по защите интересов избирателей, а в некоторых случаях позволяет снимать с себя персональную ответственность за своё бездействие.

В-третьих, для избрания в представительные органы власти политическим партиям на выборах необходимо преодолеть минимальный порог, который составляет определенный процент от числа проголосовавших (в России, Новой Зеландии, Украине он составляет 5 %, Казахстане – 7 %, Турции – 10 %, Нидерландах – 0,67 %). Данное требование необходимо для отсекаания малочисленных партий, недопущения фрагментации представительного органа и в большей мере для обеспечения стабильного большинства наиболее влиятельных партий.

Данный тип системы применяется во многих демократических государствах, среди которых можно назвать Бельгию, Нидерланды, Люксембург, Данию, Швецию, Норвегию, Финляндию, Австрию, Швейцарию, Грецию, Польшу, Словакию, Словению, Хорватию, Германию, Италию, Испанию, Португалию, Черногорию, Сербию, Израиль, Турцию. В Российской Федерации пропорциональная система применялась ранее на выборах в Государственную Думу РФ в 2007 и 2011 годах.

Выделяют различные виды пропорциональной избирательной системы, которые дифференцируются в зависимости от различных критериев.

В зависимости от формирования избирательными объединениями избирательными блоками списка кандидатов.

Пропорциональная система с закрытыми списками (данные списки могут именоваться жёсткими, связанными) предлагает для голосования избирателю сформированный политической партией либо избирательным объединением в определенной последовательности список кандидатов. После голосования и получения минимально необходимого количества голосов, партия распределяет депутатские мандаты согласно последовательности указания кандидатов в указанном списке.

В Российской Федерации применяются данный тип избирательной системы. При выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации политической партией, принимающая участие в выборах, выдвигает федеральный список кандидатов, который может быть разбит на общефедеральную и региональную части.

В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35. В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более десяти кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию Российской Федерации¹.

Пропорциональная система с открытыми списками (свободные, гибкие), отличается от предыдущей тем, что при голосовании избиратель не только отдает свой голос за конкретный список кандидатов (партию), но может также выразить свое предпочтение конкретному кандидату, обеспечив именно ему получение мандата.

В зависимости от способа распределения депутатских мандатов.

Пропорциональная система, в которой применяется метод д'Ондта, предложенный бельгийским математиком Виктором Д'Ондтом. Данный способ распределяет места последовательно, одно за другим, где каждое последующее место, распределяется по квоте, рассчитываемой по формуле $V/s+1$, (где V – общее количество голосов, поданных за партию, s – количество мест, полученных партией к данному шагу; после присуждения места, квота пересчитывается с учетом нового количества полученных мест). Депутатские мандаты распределяются пропорционально поданным за партии голосам, но округление отдает приоритет партиям, набравшим большее количество голосов.

Пропорциональная система, в которой применяется метод Хэйра – Нимейера, предложенный британским политиком Томасом Хэйром и доработанный немецким математиком Хорстом Ф. Нимейером. Указанная система распределяет места, исходя из выявления избирательной квоты – необходимого числа голосов избирателей для получения одного мандата. Для этого общая сумма голосов, поданных за все списки, делится на число мандатов по

¹ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/>

избирательному округу. Затем сумма голосов, полученных каждым списком, делится на квоту, целая часть будет соответствовать числу полученных мандатов¹.

В Российской Федерации данный способ используется при проведении выборов в Государственную Думу, а также в региональные парламенты большинства субъектов.

В зависимости от избирательных округов выделяют избирательные системы, применяемые на выборах по единому многомандатному избирательному округу и по множеству многомандатных избирательных округов.

В зависимости от наличия процентного барьера – с процентным барьером и без процентного барьера.

Ещё одним видом является *смешанная избирательная система*, которая сочетает в себе две предыдущие, то есть мажоритарную и пропорциональную избирательные системы, соответственно, она вбирает в себя все то, что свойственно для каждой из ранее рассмотренных. Данный тип избирательной системы активно применяется в различных вариациях во многих странах, среди которых можно назвать Японию, Египет, Мексику, Германию, Венгрию, Австралию и Новую Зеландию. В России данная система применяется при выборах в Государственную Думу РФ, из 450 депутатов – 225 избираются по мажоритарной избирательной системе, 225 – по пропорциональной.

Действует данная система и при выборах в региональные представительные органы власти, так, например, в Свердловской области проводятся выборы 50 депутатов Законодательного собрания Свердловской области, из которых 25 – по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию Свердловской области, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, и 25 – по одномандатным избирательным округам, образуемым на территории Свердловской области².

Аналогичный порядок может быть предусмотрен и при формировании представительного органа муниципального образования, находящегося в Свердловской области. Так, например, Екатеринбургская городская Дума, состоит из 36 депутатов, из которых 18 депутатов городской Думы избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на территории муниципального образования, 18 депутатов избираются по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями³.

¹ См.: Безруков А. В. Конституционное право России: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2015. С. 178.

² Закон Свердловской области от 29.04.2003 № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области» // СПС «Гарант».

³ Устав муниципального образования «город Екатеринбург». URL: <http://www.egd.ru/docs/rules/>

3. Государственная автоматизированная система «Выборы»

Назначение ГАС «Выборы». Использование ГАС «Выборы» для решения задач, не связанных с выборами, референдумом.

Правовой основой Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» является федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», созданной для реализации информационных процессов в период подготовки и проведения выборов и референдума.

Назначением ГАС «Выборы» является: автоматизация информационных процессов подготовки и проведения выборов и референдума; обеспечение деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума; решение задач, не связанных с выборами и референдумом, в установленном законодательством порядке.

Структура ГАС «Выборы» соответствует системе избирательных комиссий. В состав ГАС «Выборы» входят:

- 1) комплекс средств автоматизации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
- 2) комплексы средств автоматизации избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;
- 3) комплексы средств автоматизации муниципальных, окружных, территориальных избирательных комиссий.

В состав ГАС «Выборы» могут входить комплексы средств автоматизации участковых избирательных комиссий для обеспечения их деятельности, в том числе для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума.

Информационные ресурсы ГАС «Выборы» включают в себя:

- 1) персональные данные об избирателях, участниках референдума, о выдвинутых кандидатах, зарегистрированных кандидатах на выборную должность, об избранных кандидатах, о доверенных лицах, об уполномоченных представителях, о членах избирательных комиссий, комиссий референдума;
- 2) информацию о ходе и об итогах голосования;
- 3) картографическую информацию об административно-территориальном делении федерального и регионального уровней, о территориальном устройстве муниципальных образований, используемую при подготовке и проведении выборов и референдума;
- 4) информацию, связанную с деятельностью избирательных комиссий, комиссий референдума;
- 5) информацию о нормативных правовых актах о выборах и референдуме;
- 6) иную информацию, предусмотренную федеральными законами, нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Право доступа к информационным ресурсам ГАС «Выборы», содержащим персональные данные, имеют:

1) члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, члены избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных, территориальных избирательных комиссий, комиссий референдума, работники аппаратов этих комиссий и работники, обеспечивающие использование ГАС «Выборы», если такая информация необходима для выполнения ими своих должностных или служебных обязанностей;

2) граждане, запрашивающие персональные данные о себе;

3) должностные лица органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, которым доступ к такой информации предусмотрен федеральными законами.

ГАС «Выборы», фрагменты ГАС «Выборы» могут использоваться для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В качестве примера акта, регламентирующего использование ГАС «Выборы» для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, можно назвать ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», который закрепляет порядок использования ГАС «Выборы» при составлении списков кандидатов в присяжные заседатели.

Согласно п. 4 ст. 5 кандидаты в присяжные заседатели муниципального образования определяются путем случайной выборки с использованием Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы» на основе содержащихся в ее информационном ресурсе персональных данных об избирателях, участниках референдума. При этом из числа отобранных граждан исключаются лица, которые не могут быть присяжными заседателями¹.

Использование ГАС «Выборы» осуществляется при строгом соблюдении приоритетности выполнения функций, обеспечивающих подготовку и проведение выборов и референдума, и следующих основных условий:

1) обеспечение сохранности и достоверности содержащейся в ГАС «Выборы» информации;

2) сохранение целостности ГАС «Выборы», работоспособности ее фрагментов и средств обеспечения;

3) поддержание комплексов средств автоматизации в соответствии с установленной конфигурацией.

Выводы по теме. В широком смысле избирательная система понимается как совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу формирования органов государственной власти и местного самоуправления посредством реализации избирательных прав граждан.

¹ Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/>

Узкое значение избирательной системы связывается, как правило, с методами (приемами) установления итогов голосования и определения победителя на выборах и рассматривается в качестве своеобразной юридической формулы, при помощи которой определяются результаты избирательной кампании на заключительной стадии выборов.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем особенности пропорциональной избирательной системы?
2. Назовите виды мажоритарной избирательной системы.
3. В чем различия активного и пассивного избирательного права?
4. Какие существуют ограничения в активном избирательном праве?
5. Назовите иные виды избирательных систем.
6. Какие существуют способы распределения депутатских мандатов в рамках пропорциональной избирательной системы?
7. В чем заключается назначение ГАС «Выборы»?

Дополнительная литература

1. *Безруков А. В.* Российское конституционное право: учеб. пособие / А. В. Безруков. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2020. – 352 с.
2. *Емелин М. Ю.* Система источников правового регулирования избирательных правоотношений в России / М. Ю. Емелин, Б. В. Николаев // *Право и государство: теория и практика.* – 2018. – № 9 (165). – С. 80–83.
3. *Абрамов Ю. И.* Развитие избирательной системы современной России / Ю. И. Абрамов // *Выборы: теория и практика.* – 2018. – № 4 (48). – С. 15–19.
4. *Осейчук В. И.* О новых шагах демократизации избирательной системы современной России / В. И. Осейчук // *Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования.* – 2019. – Т. 5. – №2. – С. 99–112.
5. *Вершинин А. И.* Избирательные блоки: опыт и перспективы возвращения института в избирательную систему России / А. И. Вершинин // *Сравнительное конституционное обозрение.* – 2020. – № 1 (134). – С. 81–106.
6. *Березин А. А.* Избирательная система в России: проблемы и перспективы развития / А. А. Березин // *Конституционализм и государственное устройство.* – 2020. – № 2 (18). – С. 60–63.
7. *Ильина Д. А.* Анализ эффективности избирательных систем в России и за рубежом / Д. А. Ильина // *Проблемы науки.* – 2020. – № 11 (59). – С. 107–114.

ТЕМА 17. УЧАСТНИКИ ПРАВООТНОШЕНИЙ ИНСТИТУТОВ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМА

- 1. Понятие и классификация субъектов избирательного права (процесса).*
- 2. Избирательные комиссии (комиссии референдумов): виды, система, правовой статус, порядок образования и упразднения.*
- 3. Избиратель (голосующий): понятие, правовой статус, ответственность.*
- 4. Избирательные объединения и блоки: понятие, правовой статус, порядок образования и упразднения.*
- 5. Кандидат на выборную должность, его представитель, доверенное лицо: понятие, правовой статус.*
- 6. Наблюдатели: понятие, виды, правовой статус, ответственность.*

1. Понятие и классификация субъектов избирательного права (процесса)

Правовые отношения, формирующиеся при реализации избирательного процесса, имеют свою специфику, которая обусловлена их структурными элементами, а именно субъектами правовых отношений, объектами и содержанием.

Субъектами, которые являются участниками избирательного процесса, могут выступать как физические, так и юридические лица, обладающие определенными способностями, а также совокупностью приобретаемых прав и обязанностей.

Основными субъектами избирательного права, участвующими в процессе организации и проведения выборов, являются избирательные комиссии (комиссии референдумов), избиратель (голосующий), избирательные объединения и блоки, кандидат на выборную должность, наблюдатели.

Основным критерием классификации указанных субъектов является их роль в процессе реализации избирательного права.

2. Избирательные комиссии (комиссии референдумов): виды, система, правовой статус, порядок образования и упразднения

Избирательными комиссиями называются коллегиальные органы, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов или референдума.

Подготовка и проведение выборов или референдума в Российской Федерации достаточно сложный и ответственный процесс, обусловленный огромной территорией российского государства и существованием большого количества органов публичной власти разных уровней, формируемых на выборной основе.

Создание надлежащих условий реализации гражданами своего избирательного права является обязанностью государства. В связи с этим в России

создана целостная система специальных коллегиальных органов, не входящих ни в одну из ветвей власти, призванная обеспечить избирательный процесс. Он включает в себя следующие виды: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и другие) комиссии; участковые комиссии.

Универсальная особенность указанных комиссий заключается в том, что при проведении соответствующих референдумов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные, участковые избирательные комиссии действуют в качестве комиссий референдума.

Основным предназначением избирательных комиссий и комиссий референдума в Российской Федерации является обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан.

Во исполнение данной цели законодатель наделил комиссии следующими полномочиями:

- рассмотрение обращений о нарушении законодательства, поступивших к ним в период избирательной кампании;
- проведение проверок по обращениям о нарушении с последующим информированием о принятом решении;
- обращение в правоохранительные органы, органы исполнительной власти с представлениями о проведении проверок по фактам нарушения законодательства;
- обеспечение информирования избирателей, участников референдума о сроках и порядке осуществления избирательных действий.

Компетенция, полномочия и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации определяются федеральным законодательством, а что касается нижестоящих комиссий, то их правовой статус дополнительно определяется законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Достаточно значимым в порядке выстраивания взаимоотношений между комиссиями разного уровня является факт их иерархической подчиненности, в связи с чем решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий.

При этом необходимо подчеркнуть, что решения избирательных комиссий являются обязательными и для органов власти, учреждений и должностных лиц федерального, регионального и муниципального уровней, что подтверждает независимый и самостоятельный характер деятельности комиссий.

Порядок формирования и правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия РФ – федеральный государственный орган, который в пределах установленной федеральным законодательством компетенции, организует подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации. При этом следует уточнить, что непосредственно данная комиссия организывает выборы в федеральные органы государственной власти и референдум Российской Федерации.

ЦИК РФ является постоянно действующим органом, имеющим статус юридического лица, со сроком полномочий её состава – пять лет. Данный состав формируется различными субъектами власти, что ещё раз подчеркивает независимый характер её деятельности. В частности, ЦИК РФ состоит из 15 членов, из которых 5 назначаются Государственной Думой Федерального Собрания РФ, 5 Советом Федерации Федерального Собрания РФ и оставшиеся 5 Президентом РФ. Вновь назначенный состав ЦИК РФ посредством тайного голосования выбирают Председателя ЦИК РФ, его заместителя и секретаря.

Основным официальным требованием к кандидатам для назначения на должность члена ЦИК РФ является лишь наличие высшего образования, иные в законодательстве отсутствуют.

Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации:

- осуществление контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- организация разработки нормативов технологического оборудования (кабин для голосования, ящиков для голосования) для участковых комиссий, организация их закупки при проведении выборов;
- обеспечение реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в РФ, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;
- осуществление мер по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации;
- установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдумов, а также порядка их опубликования
- осуществление мер по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределение выделенных средств федерального бюджета, контроль их целевого использования;
- осуществление правовой, методической, организационно-технической помощи комиссиям;
- осуществление международного сотрудничества в области избирательных систем;

- рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принятие по ним решений.
- организация государственной системы регистрации (учета) избирателей, ведение регистра избирателей.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъекта Российской Федерации это государственные органы субъекта РФ, которые в пределах установленной федеральным и региональным законодательством компетенции организуют подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются постоянно действующими органами, имеют статус юридического лица со сроком полномочий пять лет. Численный состав членов избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта РФ и не может быть менее 10 и более 14 (избирательная комиссия Свердловской области насчитывает 14 членов).

Половина состава комиссии рассматриваемого вида формируется законодательным органом государственной власти субъекта РФ, другая половина – высшим должностным лицом субъекта РФ на основе предложений политических партий, допущенных к распределению депутатских мандатов представительных органах федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также предложений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Помимо дублирования полномочий, свойственных ЦИК РФ, и осуществляемых на уровне конкретного региона, избирательной комиссии субъекта РФ предоставлены и свои собственные:

- утверждение перечня территориальных комиссий;
- установление единой нумерации избирательных участков на территории субъекта РФ;
- заслушивание органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, референдума субъекта РФ, местного референдума.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований.

Избирательная комиссия муниципального образования это орган муниципальной власти, который в соответствии с законом субъекта РФ, уставом муниципального образования осуществляет подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования в основном схожи с деятельностью избирательных комиссий вышестоящего уровня, за исключением территории осуществления, которая ограничивается границами муниципального образования.

Порядок формирования и полномочия окружных избирательных комиссий.

Окружные избирательные комиссии формируются в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. При этом срок их деятельности ограничен, поскольку он истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов в конкретном округе.

К непосредственным полномочиям относятся:

- осуществление регистрации кандидатов;
- утверждение текста бюллетеня в избирательном округе;
- осуществление на территории избирательного округа мер по обеспечению единого порядка голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов.

Порядок формирования и полномочия территориальных комиссий.

Особенность правового положения данного вида избирательной комиссии определяется законами субъектов РФ, где они и осуществляют свою деятельность в пределах конкретных административно-территориальных единиц. Чаще всего данный вид создается при отсутствии комиссий муниципальных образований и в большинстве случаев имеет аналогичные полномочия.

Порядок формирования и полномочия участковых комиссий

Участковые комиссии создаются для обеспечения процесса голосования избирателей, участников референдума и подсчета их голосов.

Срок полномочий участковой комиссии составляет пять лет, а численность зависит от числа избирателей и может варьироваться от 3 до 16 членов. Формирование участковой комиссии осуществляется территориальными комиссиями на основе предложений политических партий, представительного органа муниципального образования или собраний избирателей.

В полномочия участковой комиссий, помимо общих, свойственных комиссиям вышестоящего уровня, входят:

- уточнение списка избирателей, участников референдума, ознакомление избирателей, участников референдума с данным списком;
- обеспечение подготовки помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;
- обеспечение информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов;
- контроль соблюдения на территории избирательного участка, участка референдума порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума;
- выдача открепительных удостоверений;
- организация на избирательном участке, участке референдума голосования в день голосования, а также досрочного голосования;

- осуществление подсчета голосов, установление итогов голосования на избирательном участке, участке референдума, составление протокол об итогах голосования и передача его в территориальную комиссию;
- объявление итогов голосования.

Для обеспечения открытости деятельности избирательных комиссий на их заседаниях могут присутствовать члены вышестоящих комиссий, работники их аппаратов, кандидаты либо их уполномоченные представители, а также представители СМИ.

3. Избиратель (голосующий): понятие, правовой статус, ответственность

Избирателем является гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, то есть правом избирать кандидатов в различные органы власти.

Традиционно правовой статус состоит из нескольких элементов, которые включают принадлежащие ему права и обязанности, гарантии их реализации и руководящие идеи (принципы) его участия в избирательном процессе.

Федеральный закон № 67-ФЗ в данной части имеет несколько иную формулировку, которая именуется как гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ.

В связи с этим можно выделить следующие гарантии избирательных прав граждан:

- на назначение выборов и референдума;
- получение и распространение информации о выборах и референдуме;
- беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машинночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена;
- включение в списки избирателей на основе факта проживания на территории конкретного избирательного участка и по иным основаниям (нахождение в местах временного пребывания или за пределами территории РФ);
- участие в формировании состава избирательных комиссий;
- поддержку кандидатов (сбор подписей для его выдвижения и участие в формировании избирательных фондов посредством добровольных пожертвований);
- ведение предвыборной агитации;
- обжалование в суд решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решений и действий (бездействий) комиссий и их должностных лиц, которые нарушают избирательные права граждан.

Действующее законодательство предусматривает возможность возникновения конституционно-правовой, уголовной и административной ответственности за нарушения избирательного законодательства.

4. Избирательные объединения и блоки: понятие, правовой статус, порядок образования и упразднения

Избирательное объединение – политическая партия, региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, общественная организация либо общественное движение, которые в соответствии с действующим законодательством имеют право участвовать в выборах.

При выборах Президента РФ в соответствии с федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» в качестве избирательного объединения может выступать только политическая партия, созданная и зарегистрированная в порядке, установленном Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

При выборах депутатов Государственной Думы РФ, выдвижение кандидатов также могут осуществлять политические партии, имеющие в соответствии Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, списки кандидатов. В частности, выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями.

Политическая партия вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами данной политической партии, а также граждан, не являющихся членами данной или иной политической партии. Политическая партия не вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами иных политических партий.

При проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, а также глав муниципальных образований могут участвовать общественные организации либо общественные движения.

Под избирательным блоком понимается добровольное объединение двух и более избирательных объединений, создаваемое для участия в выборах.

Порядок образования и упразднения избирательных объединений определяется действующим законодательством для каждого из существующих видов.

Порядок образования и упразднения избирательных блоков принимается на съездах (конференциях) каждого из избирательных объединений.

Права и обязанности избирательных объединений и избирательных блоков возникают с момента их регистрации соответствующей избирательной комиссией. После регистрации они вправе: назначать представителей, проводить предвыборную агитацию, участвовать в иных избирательных процедурах.

Обязанностями указанных субъектов являются: соблюдение прав и свобод человека и гражданина, действующего законодательства; регистрация в соответствующей избирательной комиссии; выдвижение кандидатов и списков кандидатов на выборах.

В качестве меры воздействия, которая может быть применена к избирательным объединениям и избирательным блокам за нарушения действующего законодательства, можно назвать отмену их регистрации.

5. Кандидат на выборную должность, его представитель, доверенное лицо: понятие, правовой статус

Кандидат – лицо, претендующее на выборную должность или на членство в органе публичной власти или органе местного самоуправления и выдвинутое в установленном законом порядке, либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата.

Выдвижение кандидатов может осуществляться непосредственно (самовыдвижением или выдвижения избирательным объединением) либо в составе списка кандидатов политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах.

Соответственно, сама процедура выдвижения может включать следующие варианты:

- в случае самовыдвижения путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидата, а после этого предоставление в избирательную комиссию выдвинутым лицом заявления, содержащего необходимые данные, и приложение к нему перечня обязательных документов (сведения о доходах, имуществе, недвижимом имуществе, о вкладах в банках, ценных бумагах и иные),

- выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» (выдвижение кандидатов иными общественными объединениями осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) указанных общественных объединений, их региональных или местных отделений тайным голосованием).

Регистрация кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией.

Если ко дню голосования в избирательном округе не будет зарегистрирован ни один кандидат либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в этом избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Кандидат вправе в любое время снять свою кандидатуру, но не позднее чем за три дня до дня голосования.

Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. После регистрации кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также работающие в средствах массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения.

Кандидаты после регистрации по их личным заявлениям освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах.

Кандидат после регистрации не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке. При даче согласия на это прокурор обязан известить избирательную комиссию, осуществившую регистрацию кандидата.

6. Наблюдатели: понятие, виды, правовой статус, ответственность

Наблюдателем является гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума.

В усеченном виде полномочия наблюдателя могут быть предоставлены и аккредитованным ЦИК РФ иностранным (международным) наблюдателям – представителям иностранной или международной организации, наделенным правом осуществлять наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в РФ, при условии получения ими разрешения на въезд в РФ в установленном порядке и при наличии приглашения органов государственной власти, комиссий, организующих выборы, референдум.

Правом назначения наблюдателя обладают зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов, а также иные общественные объединения.

В избирательную комиссию может быть назначено не более двух наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования, одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию.

Исключения по назначению в наблюдатели составляют выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов РФ, главы местных администраций, лица, находящиеся в непосредственном подчинении этих должностных лиц, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса, за исключением членов комиссий, полномочия которых были приостановлены.

Полномочия наблюдателей: ознакомление со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, содержанием открепительных удостоверений, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования; нахождение в помещении для голосования соответ-

вующего избирательного участка, участка референдума в день голосования, а также в дни досрочного голосования; присутствие при выдаче бюллетеней, голосовании избирателей вне помещения для голосования; обжалование действий (бездействий) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта РФ, Центральную избирательную комиссию РФ или в суд; и др.

Выводы по теме. Правовые отношения, формирующиеся при реализации избирательного процесса, имеют свою специфику, которая обусловлена их структурными элементами, а именно субъектами правовых отношений, объектами и содержанием.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основных субъектов избирательного процесса.
2. Определите, роль каких субъектов избирательного процесса носит факультативный характер.
3. Какая система избирательных комиссий функционирует в российском государстве?
4. В чем различие муниципальных и территориальных избирательных комиссий?
5. Назовите основные полномочия избирательных комиссий.
6. Что относится к источникам, регулирующим деятельность избирательных комиссий?
7. Определите различия между избирательными объединениями и избирательными блоками.
8. Назовите основные полномочия кандидата на выборную должность.

Дополнительная литература

1. *Безруков А. В.* Российское конституционное право: учеб. пособие / А. В. Безруков. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2020. – 352 с.
2. Конституционно-правовые основы деятельности наблюдателей как субъектов избирательного права // Новая наука: стратегия и векторы развития. – 2016. – № 6-2 (88). – С. 219–223.
3. *Шевердяев С. Н.* Совершенствование правовых гарантий равенства прав кандидатов в российском избирательном законодательстве / С. Н. Шевердяев // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. – 2019. – № 3 (38). – С. 20–29.
4. *Назаренко А. Е.* Особенности выдвижения и регистрации кандидатов на выборную должность / А. Е. Назаренко, А. С. Архиреева // Синергия наук. – 2020. – № 43. – С. 648–653.
5. *Безруков А. В.* Депутат: должностное лицо или представитель власти (вопросы соотношения и отличия) / А. В. Безруков, А. Т. Карасев // Российская юстиция. – 2020. – № 2. – С. 6–8.

ТЕМА 18. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС, ПРОЦЕСС ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА

1. *Стадии избирательного процесса.*
2. *Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Выборы Президента РФ.*
3. *Процесс проведения референдума: стадии, особенности.*

1. Стадии избирательного процесса

Стадиями избирательного процесса признаются этапы организации и проведения выборов, в рамках которых осуществляются избирательные процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан и других субъектов избирательного процесса, а также избирательные действия, предусмотренные законодательством.

В избирательном процессе можно выделить следующие стадии:

- 1) учет избирателей;
- 2) образование избирательных округов и избирательных участков;
- 3) формирование избирательных комиссий;
- 4) назначение выборов;
- 5) выдвижение кандидатов;
- 6) предвыборная агитация;
- 7) регистрация кандидатов;
- 8) голосование, подведение итогов голосования и установление результатов выборов.

1. Учет избирателей. Регистрация (учет) избирателей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в городе федерального значения – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.

Сведения об избирателях не реже чем один раз в месяц передаются главой местной администрации указанных ранее муниципальных образований в избирательную комиссию субъекта РФ для формирования и ведения регистра избирателей, а также составления списка избирателей.

2. Образование избирательных округов и избирательных участков.

Согласно действующему законодательству *избирательный округ* – территория, которая образована (определена) в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами РФ избираются депутаты или выборные должностные лица. При этом выделяют следующие виды избирательных округов:

- единый избирательный округ – избирательный округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы;
- многомандатный избирательный округ – избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов и в котором за каждого из них избиратели голосуют персонально;
- одномандатный избирательный округ – избирательный округ, в котором избирается один депутат.

Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются сроком на десять лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

Избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ, указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе. Соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы.

Местами непосредственного проведения голосования и осуществления подсчета голосов избирателей являются избирательные участки, являющиеся едиными для всех выборов и создаваемые на территории с численностью не более чем три тысячи избирателей на каждом из них. Образуются участки главами местных администраций муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения с обязательным согласованием данного вопроса с территориальными избирательными комиссиями, при этом срок их создания – не позднее, чем за 40 дней до дня голосования.

3. Формирование избирательных комиссий. Особенности создания избирательных комиссий – коллегиальных органов, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов, рассматривались в предыдущей теме.

4. Назначение выборов. Выборы назначаются в определенные сроки уполномоченными на это органами власти или должностными лицами. Например, выборы Президента РФ назначает Совет Федерации Федерального Собрания РФ не ранее чем за 100 и не позднее, чем за 90 дней до дня голосо-

вания, а выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент РФ не ранее чем за 110 и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования.

День голосования на выборах в федеральные органы государственной власти определяется в соответствии с федеральным законом. Региональные и муниципальные выборы назначаются компетентными органами власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления являются второе воскресенье марта или второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов.

В случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье.

В случае если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки, эта обязанность переходит избирательным комиссиями соответствующего уровня, а если и она не выполнит данное требование, то суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления либо прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

5. Выдвижение кандидатов. Выдвижение кандидатов может осуществляться непосредственно (самовыдвижением или выдвижением избирательным объединением) либо в составе списка кандидатов политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах. Особенности реализации данной стадии избирательного процесса рассмотрены в предыдущей теме.

6. Предвыборная агитация. Агитация предвыборная – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата (кандидатов), список (списки) кандидатов или против него (них).

Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

1) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

2) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению;

3) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

4) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

5) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

6) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, списку кандидатов.

Предвыборная агитация может проводиться: на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий; посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Органам власти их должностным лицам, воинским частям, военным учреждениям и организациям, благотворительным и религиозным организациям, избирательным комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса и ряду иных субъектов запрещается проводить предвыборную агитацию.

Использование в агитационных материалах кандидата, избирательного объединения изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении возможно только с письменного согласия данного физического лица.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Агитация для организаций телерадиовещания и в периодических печатных и сетевых изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

8. *Регистрация кандидатов.* Регистрация кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией.

9. *Голосование, подведение итогов голосования и установление результатов выборов.* О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии оповещают избирателей, участников референдума не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом.

Время начала и окончания голосования на выборах, референдуме устанавливается законом, а продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. Каждый избиратель, участник референдума голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Голосование проводится в специально оборудованной кабине или специально оборудованном

месте путем нанесения избирателем в бюллетене любого знака в квадрате, относящемся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, после чего бюллетени опускаются избирателями в опечатанные ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Голосование «против всех кандидатов» допускается только на выборах в органы местного самоуправления.

Законодательством также предусматривается порядок досрочного голосования, порядок голосования вне помещения для голосования, возможность голосования избирателей по почте, электронное голосование, а также возможность голосования по месту своего нахождения (вне зависимости от места регистрации).

После голосования происходит подсчет голосов избирателей, подведение итогов голосования и результатов выборов.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если:

1) голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

2) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили право принять участие в распределении депутатских мандатов;

3) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 или менее % голосов избирателей;

4) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

5) если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата, и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

Законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования.

В случае если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам назначаются повторные выборы.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, недействительными:

1) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума;

2) если они признаны недействительными не менее, чем на одной четвертой части избирательных участков;

3) по решению суда.

Избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов) направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов.

Повторное голосование и повторные выборы. Дополнительные выборы.

Повторное голосование проводится в случае, если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

Повторные выборы проводятся, если выборы признаны несостоявшимися, недействительными либо кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, не совместимые со статусом депутата, а кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, – полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица.

Дополнительные выборы проводятся в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу.

Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации

Решения и действия (бездействие) органов государственной и муниципальной власти, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд.

Решения и действия (бездействие) ЦИК РФ обжалуются в Верховный Суд РФ, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов РФ и окружных избирательных комиссий обжалуются в суды субъектов РФ, решения и действия (бездействие) иных комиссий обжалуются в районные суды.

Решения суда обязательны для исполнения соответствующими комиссиями, при этом суд может отменить решение соответствующей комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии.

Решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы непосредственно в вышестоящую комиссию.

С жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут обратиться избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные обществен-

ные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдатели, а также комиссии.

Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами.

2. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Выборы Президента РФ

Порядок проведения выборов депутатов Государственной Думы РФ

Правовую основу выборов депутатов Государственной Думы составляют нормы Конституции РФ, а также федеральных законов: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ.

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ избираются на пять лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В соответствии с Конституцией РФ в Государственную Думу избирается 450 депутатов, из них:

– 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат);

– 225 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (федеральные списки кандидатов).

Выборы депутатов Государственной Думы складываются из нескольких этапов.

Назначение выборов. Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва.

Кандидаты на выборах выдвигаются непосредственно и в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями. Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Порядок включения кандидатур в федеральный список кандидатов и порядок проведения тайного голосования, определяются уставом политической партии.

В федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, наряду с членами данной политической партии могут быть включены граждане, не являющиеся членами данной или иной политической партии. Указанные лица могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов. В федеральный список кандидатов не могут быть включены граждане, являющиеся членами иных политических партий.

Федеральный список кандидатов может быть разбит на общефедеральную и региональную части. В региональную часть входят региональные группы кандидатов. В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35. В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более 15 кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию РФ.

Решение политической партии о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Выдвинутые кандидаты включаются в список кандидатов по одномандатным избирательным округам.

Гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, вправе выдвинуть свою кандидатуру в качестве кандидата по одномандатному избирательному округу на выборах депутатов Государственной Думы.

Обязательным условием регистрации федеральных списков кандидатов, а также кандидатов, выдвинутых политическими партиями по одномандатным избирательным округам, является поддержка их избирателями, которая определяется результатами предыдущих выборов. Если политические партии и кандидаты данной поддержки не имеют, то в их обязанность включается сбор необходимого количества подписей избирателей.

Для проведения своих избирательных кампаний политические партии, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, их региональные отделения, а также кандидаты, выдвинутые по одномандатным избирательным округам, создают избирательные фонды. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 700 миллионов рублей, а из средств избирательного фонда кандидата – 40 миллионов рублей. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии составляет от 15 до 100 миллионов рублей – в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта РФ.

Образование избирательных округов

– 225 одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам;

– федеральный избирательный округ, включающий в себя всю территорию РФ, для проведения выборов по федеральным спискам кандидатов.

Составление списков избирателей, включающих всех граждан РФ, обладающих активным избирательным правом, осуществляется соответствующими избирательными комиссиями отдельно по каждому избирательному участку.

Формирование избирательных комиссий, которые осуществляют подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, к ним относятся:

- 1) Центральная избирательная комиссия РФ;
- 2) избирательные комиссии субъектов РФ;
- 3) окружные избирательные комиссии;
- 4) территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований;
- 5) участковые избирательные комиссии.

Регистрация кандидатов.

ЦИК РФ заверяет и регистрирует федеральные списки кандидатов, окружная избирательная комиссия регистрирует кандидатов, выдвинутых по одномандатному избирательному округу

Голосование, подведение итогов голосования и установление результатов выборов.

Избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей. По результатам выборов по федеральному избирательному округу к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, получившие пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Центральная избирательная комиссия РФ признает выборы по федеральному избирательному округу несостоявшимися:

- 1) если ни один федеральный список кандидатов не получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;
- 2) если все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 50 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

Центральная избирательная комиссия РФ признает результаты выборов по федеральному избирательному округу недействительными:

1) если допущенные при проведении голосования по федеральному избирательному округу или установлении итогов этого голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

2) если итоги голосования по федеральному избирательному округу признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включали в себя не менее 25 процентов от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;

3) по решению суда.

Признание выборов недействительными или несостоявшимися влечет назначение Центризбиркомом РФ повторных выборов.

Итоги выборов

Депутатские мандаты, полученные федеральным списком кандидатов, распределяются между зарегистрированными кандидатами, включенными в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, и зарегистрированными кандидатами, включенными в региональные группы кандидатов, в соответствии с методикой пропорционального распределения депутатских мандатов, предусмотренной федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Депутатские мандаты распределяются между зарегистрированными кандидатами в соответствии с порядком их размещения в федеральном списке кандидатов, установленным при регистрации этого списка Центральной избирательной комиссией РФ и рассматриваемым (в пределах общефедеральной части федерального списка кандидатов и каждой из региональных групп кандидатов) как порядок очередности получения депутатских мандатов.

Выборы Президента РФ.

Правовую основу выборов Президента РФ составляют нормы Конституции РФ, а также федеральных законов: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ.

Президент РФ избирается на шесть лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборы Президента РФ складываются из нескольких этапов.

Назначение выборов. Выборы Президента РФ проводятся в установленные законодательством сроки. Решение о назначении принимает Совет Федерации Федерального Собрания РФ, которое должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента РФ является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ.

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Россий-

скую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты политическими партиями или в порядке самовыдвижения. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории РФ, общее количество этих подписей не может быть более 7500 подписей.

Политическая партия обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 2500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории РФ, общее количество этих подписей не может быть более 2500 подписей.

При выдвижении инициативы регистрации кандидата от политической партии, имеющей поддержку избирателей в виде депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов, сбор подписей может не производиться.

Политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата, решение о выдвижении которого принимается на съезде партии.

Кандидат обязан создать собственный избирательный фонд, не превышающий 400 миллионов рублей, и формирующийся за счет средств самого кандидата (не более 10 процентов от предельной суммы всех расходов), средств политической партии, его выдвинувшей (не более 50 процентов), и добровольных пожертвований граждан и юридических лиц (не более 1,5 и 7 процентов, соответственно).

Образование избирательных округов. Выборы Президента РФ проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию РФ. Избиратели, проживающие за пределами территории РФ, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Составление списков избирателей, включающих всех граждан РФ, обладающих активным избирательным правом, осуществляется соответствующими избирательными комиссиями отдельно по каждому избирательному участку.

Формирование избирательных комиссий, которые осуществляют подготовку и проведение выборов Президента РФ:

- 1) Центральная избирательная комиссия РФ;
- 2) избирательные комиссии субъектов РФ;
- 3) окружные избирательные комиссии;
- 4) территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований;
- 5) участковые избирательные комиссии.

Регистрацию кандидатов осуществляет только ЦИК РФ.

Голосование, подведение итогов голосования и установление результатов выборов. Голосование осуществляется посредством внесения избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат, относящийся к кандидату, в пользу которого сделан выбор, к позиции «за» или «против».

Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования.

Признание выборов Президента РФ не состоявшимися:

– голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

– из двух кандидатов, внесенных в бюллетень, ни один не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

– все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования.

Признание выборов Президента РФ недействительными:

– допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

– итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;

– по решению суда.

Повторное голосование на выборах Президента РФ проводится, если зарегистрированные кандидаты, которых в списках более двух, не получили необходимой поддержки, и ни один не был избран на должность Президента РФ.

Повторные выборы Президента РФ могут быть проведены:

– если выборы Президента РФ признаны несостоявшимися или недействительными;

– на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры или выбыли по иным обстоятельствам;

– при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента РФ.

Итоги выборов Президента РФ.

Президент РФ, избранный в установленном порядке, вступает в должность по истечении шести лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах, а в иных случаях – на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ общих результатов выборов Президента РФ.

При вступлении в должность Президент приносит народу присягу, текст которой содержится в Конституции РФ. Предусмотрено, что присяга принимается в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. С момента принесения присяги Президент РФ приступает к исполнению своих обязанностей.

3. Процесс проведения референдума: стадии, особенности

Порядок организации и проведения референдума регламентируется Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

Референдум проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан РФ при тайном голосовании.

Вопросы, выносимые на референдум:

1. Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции Российской Федерации.

2. На референдум выносятся проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором РФ.

3. Иные вопросы государственного значения.

На референдум не могут выноситься вопросы:

1) об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ;

2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

3) об избрании, назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ;

4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

5) об избрании, досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором РФ, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором РФ;

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.

Инициатива проведения референдума. Инициатива проведения референдума принадлежит:

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

2) Конституционному Собранию – в случае необходимости пересмотра Конституции РФ;

3) федеральным органам государственной власти – в случаях, предусмотренных законодательством.

Порядок реализации инициативы проведения референдума, принадлежащей гражданам РФ.

Участники референдума образуют инициативную группу по проведению референдума, которая должна состоять из региональных подгрупп численностью не менее 100 человек, создаваемых более чем в половине субъектов РФ.

О факте создания региональных подгрупп и о вопросах референдума региональные подгруппы уведомляют избирательную комиссию субъекта РФ и Центральной избирательной комиссии РФ.

Избирательная комиссия субъекта РФ в течение 15 дней со дня получения ходатайства о регистрации региональной подгруппы проверяет соответствие ходатайства и приложенных к нему документов законным требованиям и принимает одно из следующих решений:

1) о регистрации региональной подгруппы,

2) об отказе в регистрации региональной подгруппы.

В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ уполномоченные представители региональных подгрупп более чем половины субъектов РФ вправе на своем собрании принять решение об обращении в Центральную избирательную комиссию РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума и вопроса референдума.

Сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Инициативная группа по проведению референдума обязана собрать в поддержку

инициативы проведения референдума не менее двух миллионов подписей участников референдума. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей участников референдума.

Количество подписей участников референдума, содержащихся в подписных листах, представляемых в Центральную избирательную комиссию РФ, может превышать необходимое количество подписей не более чем на 5 %.

Сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума.

Право сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума принадлежит исключительно членам инициативной группы по проведению референдума.

Представление подписных листов в Центральную избирательную комиссию РФ. Подписные листы, пронумерованные и сброшюрованные в виде папок по субъектам РФ, протокол об итогах сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума на бумажном носителе в двух экземплярах и в машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией РФ, а также первый финансовый отчет инициативной группы по проведению референдума об использовании средств фонда референдума, передаются уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума в Центральную избирательную комиссию РФ.

Проверка соблюдения порядка сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума, оформления подписных листов и достоверности сведений, содержащихся в подписных листах.

Центральная избирательная комиссия РФ в течение 30 дней со дня приема подписных листов и иных документов, необходимых для регистрации, проверяет соблюдение порядка сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума, оформления подписных листов, достоверность сведений об участниках референдума, содержащихся в подписных листах, и их подписей, а также соблюдение инициативной группой по проведению референдума порядка финансирования своей деятельности и правил проведения агитации по вопросам референдума.

Проверке подлежит не менее 40 % подписей.

Если количество выявленных при выборочной проверке недостоверных и (или) недействительных подписей участников референдума составит 5 и более % от общего количества подписей, отобранных для проверки, дальнейшая проверка подписных листов не проводится.

В случае если количества достоверных подписей участников референдума достаточно для назначения референдума, и при этом количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило менее 5 % от общего количества подписей, отобранных для проверки, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Данное решение Цен-

тральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через пять дней со дня его принятия направляет Президенту Российской Федерации и одновременно уведомляет о своем решении палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае если количества достоверных подписей участников референдума недостаточно для назначения референдума либо если количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило 5 и более % от общего количества подписей, отобранных для проверки, Центральная избирательная комиссия РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. После принятия данного решения процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются.

Назначение референдума. Референдум назначает Президент РФ после подтверждения Конституционным Судом РФ инициативы проведения референдума действующему законодательству.

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

Порядок проведения референдума. После издания указа начинается работа по подготовке и проведению референдума.

1. Образуются комиссии референдума. Виды комиссий:

- 1) Центральная избирательная комиссия РФ;
- 2) избирательные комиссии субъектов РФ;
- 3) территориальные избирательные комиссии (районные, городские);
- 4) участковые комиссии референдума.

2. Для проведения голосования образуются участки по проведению референдума. Решение принимается главой муниципального образования за 50 дней до дня проведения референдума из расчета не более 3 тысяч граждан, обладающих правом на участие в референдуме, на участке.

3. Составление списков граждан, участвующих в референдуме.

Списки составляются территориальными избирательными комиссиями на основании сведений, предоставленных главой муниципального образования. В них включаются все граждане, достигшие 18 лет, за исключением тех, которые не имеют права участвовать в референдуме (ст. 32 Конституции) по факту их регистрации на соответствующей территории.

За 20 дней до дня голосования участковая комиссия вывешивает списки для ознакомления.

4. Стадия голосования.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени.

1. Если гражданин не будет иметь возможности проголосовать на своем участке, он может в участковой или территориальной комиссии получить открепительное удостоверение, по которому вправе проголосовать на другом участке с включением его в дополнительные списки.

Референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме.

Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме.

Центральная избирательная комиссия РФ не позднее чем через 10 дней после дня голосования определяет результаты референдума.

Официальное опубликование результатов референдума осуществляется Центральной избирательной комиссией в течение трех дней со дня подписания ею протокола о результатах референдума.

Решение вступает в силу со дня официального обнародования, если иной порядок не предусмотрен в самом решении.

Решение референдума является обязательным и в дополнении каком-либо органом не нуждается, и может быть изменено или отменено только путем проведения нового референдума или в порядке, предусмотренном в самом решении.

Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки этого нормативного правового акта. Этот срок не должен быть больше 3 месяцев.

Выводы по теме. Таким образом, порядок проведения выборов и референдума организационно складывается из совокупности необходимых стадий, включающих ряд сложных, детально регламентированных процедур и требований. Это особенно справедливо для процедуры проведения референдума. Такая сложность и громоздкость процедур связана с необходимостью отсекаемости возможности их проведения по вопросам, которые не имеют жизненно важного значения для существования российской государственности.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем особенности избирательных систем, используемых на выборах в Российской Федерации?
2. Назовите основные стадии избирательного процесса.
3. В чем проявляются особенности образования избирательных округов и формирования списков избирателей?
4. Какие существуют ограничения при осуществлении предвыборной агитации?
5. Назовите основные стадии выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.
6. Какие субъекты могут участвовать при подведении результатов выборов?

Дополнительная литература

1. *Безруков А. В.* Российское конституционное право: учеб. пособие / А. В. Безруков. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2020. – 352 с.
2. *Коваль С. П.* Тенденции развития законодательства РФ, регулирующего механизм участия политических партий в выборах / С. П. Коваль, М. Ю. Цветков // Вестник Костромского государственного университета. – 2019. – Т. 25. – № 4. – С. 190–194.
3. *Домбровская А. Ю.* Структура цифровых коммуникаций политических партий РФ накануне выборов 2021 года / А. Ю. Домбровская, Е. В. Бродовская // Среднерусский Вестник общественных наук. – 2021. – Т. 16. – № 2. – С. 180–195.
4. *Кузнецов А. А.* Проблемы выборов высших должностных лиц субъектов РФ / А. А. Кузнецов, Т. С. Горянина // Евразийское научное объединение. – 2021. – № 6-3 (76). – С. 273–239.

ТЕМА 19. КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

1. *Понятие и признаки государственного органа. Виды государственных органов.*
2. *Конституционно-правовое закрепление системы органов государственной власти в России.*
3. *Разделение власти по «горизонтали», «вертикали».*
4. *Органы государственной власти в общей системе публичной власти.*

1. Понятие и признаки государственного органа. Виды государственных органов

Государственный орган – обособленный структурный элемент механизма (аппарата) государства, индивид или организация, наделенные государственно-властными полномочиями для осуществления функций и задач государства.

Основными признаками, присущими государственным органам являются:

- представляет структурный элемент целостного механизма государства;
- имеет конкретное материальное воплощение в виде организации или должностного лица (индивида);
- обладает в рамках своей компетенции государственно-властными полномочиями, выраженными в издании обязательных к исполнению правовых актов;
- состоит из государственных служащих, связанных служению общему государственному интересу;
- обладает определенной структурой и необходимой материальной базой;
- образуется, функционирует и реорганизуется в установленном порядке.

Характеризуя правовую природу государственного органа, следует провести его уточняющую характеристику в соотношении с такой категорией, как орган государственной власти, который схож по звучанию и частично по содержательному наполнению. Коротко их соотношение можно представить в виде следующей формулировки – орган государственной власти всегда можно определить как государственный орган, но не каждый орган государства является органом государственной власти. Данный тезис сформирован правовой доктриной и подтверждается многочисленными правовыми позициями Конституционного Суда РФ.

Основным индикатором, который позволяет проводить указанную градацию, является наличие у органа государственной власти возможности осуществлять целенаправленное воздействие на волю и сознание какого-либо субъекта с целью его принуждения к определенному поведению. Орган государственной власти в рамках предоставленных ему полномочий способен издавать и принимать правовые акты, являющиеся обязательными для всех уча-

стников правовых отношений, к которым обращены, а иные органы государства такой возможностью не обладают.

Основными принципами деятельности государственных органов можно признать: законность, правовой и легитимный характер деятельности, разделение властей, единство системы органов государственной власти, гуманизм.

Классификацию органов государства можно проводить по различным основаниям.

Будучи составными частями государственного аппарата, органы любого государства различаются порядком образования, видами выполняемой ими государственной деятельности, характером и объемом компетенции, формами и методами осуществления ими государственных функций.

В современной юридической литературе основным критерием для определения структуры государственного аппарата в узком смысле является *деление его на части в зависимости от разделения функций единой государственной власти*, что закреплено в Конституции РФ, т. е. в соответствии с принципом разделения властей: на законодательные, исполнительные и судебные органы государства.

В зависимости от административно-территориального деления выделяют центральные, региональные и местные органы государства. Центральные органы государства (для федеративного государства – это федеральные органы) обладают высшей государственной властью, которая распространяется на всю территорию страны. Региональные (для федеративного государства – это органы субъектов, земель, штатов и т. д.) распространяют свою власть только на территорию данного региона. Местные (муниципальные, органы местного государственного управления) функционируют на местных территориях (графствах, округах, коммунах, уездах, провинциях и др.), их полномочия распространяются только в этих пределах.

По способу возникновения органы государства подразделяются на первичные и производные. Они могут быть образованы двумя способами: либо в порядке наследования (наследственная монархия), либо путем избрания в установленном порядке, при этом получая властные полномочия от избирателей (представительные органы). Производные органы, в свою очередь, создаются первичными органами, которые и наделяют их властными полномочиями. К ним относятся исполнительно-распорядительные органы, органы прокуратуры и т. д.

По широте компетенции выделяются органы государства общей и специальной компетенции. Органы общей компетенции направлены на решение широкого круга вопросов. Например, правительство, исполняя законы, активно участвует в осуществлении всех функций государства. Органы специальной (отраслевой) компетенции специализируются на выполнении какой-то одной функции, одного вида деятельности (министерство внутренних дел, министерство образования).

По порядку принятия решения (по порядку осуществления компетенции) органы разделяются на коллегиальные и единоличные (единоначальные). К коллегиальным органам можно отнести парламент, к единоличным – президента.

По срокам полномочий органы государства разделяют на постоянные и временные. Постоянно действующие органы создаются без ограничения срока их действия, например парламент, правительство. Пока существует данное государство, будут существовать данные органы. Временные органы государства образуются для выполнения краткосрочных задач и достижения краткосрочных целей. К ним относятся различные государственные комиссии, которые создаются для решения какой-либо проблемы, и после ее решения они перестают существовать, например устранение последствий чрезвычайных происшествий¹.

2. Конституционно-правовое закрепление системы органов государственной власти в России

Конституционно-правовые источники, закрепляющие систему органов государственной власти.

К источникам конституционного права, закрепляющими систему органов государственной власти, относится достаточно большой круг нормативных актов, принятых органами власти различного уровня. К ним относятся конституции и уставы субъектов РФ, федеральные и региональные законы, указы Президента РФ, акты Правительства России и органов исполнительной власти, муниципальные акты.

Но основным является Конституция РФ – главный источник, определяющий правовой статус, основные полномочия органов власти, а также принципы построения системы органов государственной власти.

К базовым критериям системы органов государственной власти следует отнести положения, содержащиеся в 1 главе, составляющие основы конституционного строя:

- органы законодательной, исполнительной и судебной власти, составляющие государственную власть в РФ, самостоятельны;
- государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ;
- государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с Кон-

¹ См.: Теория государства и права: учебник: в 2 кн. / отв. ред. А. С. Шабуров, В. С. Плетников. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2009. Кн. 1.

ституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий;

– органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, однако совместно с ними составляют единую систему публичной власти.

Конкретизируются данные базовые положения в последующих главах Конституции РФ, закладывая фундамент для последующих правовых норм, определяющих систему органов государственной власти.

В частности, к данным положениям необходимо отнести следующие:

– Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78);

– система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77);

– наличие полномочий, которые находятся в ведении Российской Федерации; полномочий совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; полномочий субъектов Российской Федерации, в отношении которых субъекты Российской Федерации обладают всей полной государственной властью (ст. 71–73);

– в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77);

– федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78);

– федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 2 ст. 78);

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 3 ст. 78).

Кроме того, нормы права, содержащиеся в главах с 4 по 8 Конституции РФ, закрепляют положения, которые касаются конституционно-правового

статуса конкретных органов государственной власти – Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, органов судебной власти.

Иные правовые акты формируются на основе указанных норм, составляющих основу системы органов государственной власти, и должны в полной мере учитывать содержащиеся в них положения, в противном случае их действие будет приостановлено или они могут быть отменены.

3. Разделение власти по «горизонтали», «вертикали»

Как уже упоминалось, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77).

Дифференциация единой системы органов государственной власти может быть осуществлена по двум сложившимся в правовой науке критериям по «горизонтали» и «вертикали». Понимая буквальный смысл, вкладываемый в эти формулировки, следует привести соответствующую градацию органов государственной власти.

Распределение органов государственной власти по «горизонтали» предполагает существование органов государственной власти на одной ступени их иерархического расположения по «вертикали». Основным их отличием друг от друга является принадлежность к конкретной ветви государственной власти либо характер выполняемых полномочий в рамках одной ветви власти.

Так, на федеральном уровне власти, находящемся на одной «горизонтали» будут располагаться так: законодательный орган власти – Федеральное Собрание РФ, орган исполнительной власти – Правительство России, органы судебной власти – Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ.

Другим примером горизонтального расположения органов государственной власти одного уровня можно назвать федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- Министерство юстиции Российской Федерации;
- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба);
- Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба);
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба);
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (федеральная служба);

- Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба);
- Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба);
- Федеральное архивное агентство (федеральное агентство);
- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство);
- Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

Система органов государственной власти Российской Федерации по «вертикали» предусматривает их расположение в определенной иерархической последовательности от наиболее значимых и обладающих бóльшим объемом полномочий по отношению к иным.

Можно привести примеры иерархии подобного рода:

- расположение органов власти федерального уровня выше, чем органов государственной власти субъектов РФ (в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации):

- Президент РФ располагается выше, чем высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- Правительство РФ располагается выше, чем высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

- Верховный Суд РФ в системе федеральных судов располагается выше, чем верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц;

- Министерство внутренних дел Российской Федерации располагается выше, чем созданные им главные управления (управления) МВД России по субъектам РФ.

4. Органы государственной власти в общей системе публичной власти

Осуществляемая на основе истинных демократических ценностей публичная власть – наиболее существенная организующая сила, представленная в обществе. Она обладает реальной возможностью организовывать социальные процессы, устранять возникающие противоречия между людьми, приводить их к компромиссу, обеспечивать достижение наиболее приемлемого для всех баланса. Достаточно часто данное воздействие осуществляется посред-

ством методов убеждения и стимулирования, а в необходимых случаях – при помощи принуждения.

Согласно ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Публичная власть реализуется через создаваемые органы власти, среди которых присутствуют как государственные так и муниципальные органы, а также иные формы непосредственного осуществления управления – выборы, референдум, публичные слушания, сходы граждан, отзыв выборных лиц, обращения граждан, народная правотворческая инициатива и иные.

Органы государственной власти в общей системе публичной власти занимают доминирующее положение, поскольку они охватывают наиболее значимые и важные по своему объему сферы жизни общества, в том числе получая конкретизацию в вопросах местного значения муниципальных образований.

Основной отличительной особенностью государственной власти является её выражение посредством государственных органов и учреждений, образующих её механизм. Даже само название государственной она получает потому, что чаще всего ассоциируется с государством, практически олицетворяет его, приводит в действие весь его механизм. Данный аспект чаще всего приводит к отождествлению государственной власти с высшими органами государства, что с формально юридической стороны не совсем верно, но в условиях развития современного российского государства приобретает вполне реальные черты.

Наличие у органов государственной власти аппарата принуждения, а также закрепленной на правовом уровне легальной возможности осуществления метода принуждения позволяет убедить в необходимости действовать определенным образом любого субъекта общественных отношений, о чем свидетельствует сформировавшаяся российская политико-правовая реальность.

В данных условиях основным вектором должна выступать разумная, гуманная воля властвующего субъекта, опирающегося на интересы всех слоёв общества. Данный аспект позволит добиться наибольших результатов в легитимности государственных органов, их авторитета, добровольного и сознательного подчинения им, а также формированию необходимых для общества законности и правопорядка.

Отдельно необходимо отметить роль Государственного Совета Российской Федерации в единой системе публичной власти. В 2020 г. конституционные полномочия Президента РФ были дополнены пунктом о «формировании Государственного Совета Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». После чего был принят Федеральный закон от 8

декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹, анализ и осмысление которого показывают, что данный орган поднялся на качественно иной уровень. Это усматривается уже из предмета правового регулирования, которым Федеральный закон называет не только установление статуса, организационно-правовых основ формирования и деятельности Государственного Совета, но и определение основ функционирования публичной власти в государстве.

Вывод по теме. Таким образом, система органов государственной власти, их статус, полномочия и взаимное соотношение находятся в постоянной динамике. При этом конституционное закрепление статуса нового органа – Государственного Совета свидетельствует о его особой миссии – координации деятельности всех элементов системы публичной власти. Он является конституционным государственным органом, формируемым и возглавляемым Президентом России, имеющим целью обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем особенности правового положения государственных органов в РФ?
2. Назовите основные признаки государственного органа.
3. В чем проявляются гарантии деятельности органов государственной власти в России?
4. В чем проявляется единство органов государственной власти Российской Федерации.
5. Назовите органы государства, которые осуществляет свои полномочия по «горизонтали».
6. Назовите органы государства, которые осуществляет свои полномочия по «вертикали».
7. Определите место органы государственной власти (органов муниципальной власти) в общей системе публичной власти.
8. Определите процедуру отрешения Президента Российской Федерации от должности.
9. В чем проявляются отличия органа власти и государственного органа?
10. Назовите конституционно-правовые источники, закрепляющие систему органов государственной власти.

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. Фед. выпуск. 2020. 11 дек.

Дополнительная литература

1. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.
2. Хуснутдинов Ф. Г. Государственный орган и орган государственной власти: соотношение понятий / Ф. Г. Хуснутдинов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 10. – С. 20–24.
3. Краснов Ю. К. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (постатей.) Ю. К. / Краснов, В. И. Шкатулла // СПС «КонсультантПлюс», 2022.
4. Михеева Т. Н. Государственный Совет Российской Федерации: история и современность / Т. Н. Михеева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 4. – С. 51–55.

ТЕМА 20. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. *Президент Российской Федерации: понятие, место в системе государственной власти.*
2. *Полномочия Президента Российской Федерации.*
3. *Акты Президента Российской Федерации.*
4. *Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации.*
5. *Органы, действующие при Президенте Российской Федерации.*

1. Президент Российской Федерации: понятие, место в системе государственной власти

Термин «президент» в переводе с латинского буквально означает «сидящий впереди». Президент РФ является главой государства и занимает особое место в системе органов государства, не входя непосредственно ни в одну из ее ветвей.

Функции президента как главы государства:

- 1) является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;
- 2) в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности;
- 3) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- 4) определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
- 5) представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Новой весьма значимой функцией Президента РФ теперь в Конституции РФ является *поддержание гражданского мира и согласия в стране*, что он и так реализует как глава Совета Безопасности РФ.

Очень важна функция Президента РФ по *обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти*.

Конституция РФ возлагает на Президента РФ функцию *определения основных направлений внутренней и внешней политики государства*, оговаривая, однако, что эта функция должна осуществляться в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Реализация же данной политики осуществляется в первую очередь исполнительными органами власти.

При выработке внутривластного и внешнеполитического курса глава государства должен руководствоваться результатами законодательной деятельности. Следовательно, в выработке государственной политики существенное влияние оказывает Федеральное Собрание РФ.

Представительские функции Президент РФ осуществляет самостоятельно. Внешнепредставительские функции главы государства выражаются в его взаимодействии с главами других государств, подписании международных договоров и др. Представительство внутри страны осуществляется через полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и органах государственной власти (Конституционном Суде РФ, палатах российского парламента). Эти представители наделены полномочиями от имени Президента РФ. В связи с этим огромное значение приобретает идея укрепления механизма государственной власти, которая выстраивает вертикаль отношений между федеральным центром и регионами России.

Компетенция Президента РФ представляет собой совокупность полномочий по разрешению вопросов государственной и общественной жизни.

2. Полномочия Президента Российской Федерации

Полномочия Президента РФ могут быть разбиты на несколько групп.

Полномочия Президента РФ в сфере законодательной власти. Для совершенствования сотрудничества главы государства и палат федерального парламента Президент РФ назначает своих полномочных представителей в Совет Федерации и Государственную Думу.

К указанным полномочиям Президента РФ относятся:

1) участие Президента РФ в законодательном процессе, в том числе право законодательной и конституционной инициативы (ст. 104, 134 Конституции РФ), право относительного вето на принятые федеральные законы (преодолевается квалифицированным большинством каждой из палат Федерального Собрания РФ), подписание и обнародование принятых законов (ст. 107 Конституции РФ);

2) назначение выборов депутатов Государственной Думы;

3) ежегодное обращение к Федеральному Собранию с посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

С учетом законодательной неопределенности правовой природы посланий Президента РФ парламента интересна точка зрения, согласно которой, с одной стороны, общие установки и конкретные поручения, содержащиеся в послании, имеют общеобязательный характер, а с другой – послание не является нормативным актом, не может противоречить законам, ограничивать правотворческую деятельность парламента;

4) право роспуска Государственной Думы. Глава государства вправе распустить Государственную Думу в установленных Конституцией РФ случаях, при этом правом роспуска верхней палаты парламента он не обладает.

Роспуск Государственной Думы возможен:

а) в случае трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ);

б) при повторном вынесении в течение трех месяцев недоверия Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ);

в) при повторном отказе Государственной Думы в доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ). При всех случаях роспуска Государственной Думы Совет Федерации продолжает свою деятельность, обеспечивая непрерывность представительной власти.

Законом РФ о поправках к Конституции РФ 2020 г. предусмотрено дополнение ст. 112 Конституции, где в ч. 4 предусмотрена еще одна возможность роспуска Государственной Думы Президентом РФ, а именно в случае трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, вследствие чего более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением федеральных министров силового блока) остаются вакантными. Именно в таком случае Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы;

5) совместное участие с палатами Федерального Собрания в формировании некоторых органов государственной власти. Президент РФ взаимодействует с палатами парламента при назначении и освобождении от должности Председателя Центрального Банка РФ, Генерального прокурора РФ и его заместителей, членов ЦИК РФ и др.;

б) право роспуска законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в установленных законом случаях;

7) иные полномочия в законодательной сфере.

Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти. Наиболее тесным является сотрудничество главы государства с исполнительной властью. К таким полномочиям относятся:

1) назначение Председателя Правительства РФ после утверждения Государственной Думой (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ);

2) утверждение представленных главой Правительства РФ предложений о структуре федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ). В соответствии с Указом Президента РФ в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства и иные ведомства;

3) участие в формировании Правительства РФ (ч. 2, 3 ст. 112 Конституции РФ);

4) единоличное принятие решения об отставке Правительства РФ. Президент РФ вправе отправить в отставку Правительство РФ в случае выражения недоверия Государственной Думой и в случае отказа в доверии Государственной Думой. Однако глава государства может отправить в отставку высший орган исполнительной власти и по собственному усмотрению. Президент РФ также может принять отставку Правительства РФ и его Председателя;

5) право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 83 Конституции РФ). Однако, несмотря на то, что Президент РФ часто пользуется этим правом, глава государства не является главой Правительства РФ;

6) право отмены актов Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). В данном случае можно сказать, что Президент РФ выступает в качестве органа конституционного контроля;

7) право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). В данном случае можно констатировать, что Президент РФ выступает в качестве органа конституционного надзора;

8) иные полномочия в сфере исполнительной власти.

Полномочия Президента РФ в сфере судебной власти. К подобным полномочиям относятся:

1) представление кандидатур для назначения Советом Федерации на должности руководителей и судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ (п. «е» ст. 83 Конституции РФ);

2) назначение судей других федеральных судов в порядке, установленном федеральным законом (ст. 128 Конституции РФ);

3) право обращения в Конституционный Суд РФ и другие суды (ст. 85, 125 Конституции РФ);

4) осуществление помилования (п. «в» ст. 89 Конституции РФ). Актом помилования является решение главы государства о смягчении или освобождении от наказания;

5) представление кандидатуры Генерального прокурора РФ и его заместителей в Совет Федерации и право временного отстранения его от должности.

Полномочия Президента РФ в сфере обороны и безопасности. В данной области полномочия Президента РФ достаточно широки. К ним относятся:

1) утверждение военной доктрины РФ. Военная доктрина РФ представляет собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации;

2) формирование и руководство Советом безопасности РФ;

3) назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ, присвоение высших воинских и специальных званий. Данное полномочие проистекает из того, что Президент РФ является Верховным Главнокомандующим ВС РФ;

4) введение военного положения (ч. 2 ст. 87 Конституции РФ). В случае агрессии против России или ее непосредственной угрозы Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с

незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Но объявить состояние войны Президент РФ не вправе. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом;

5) введение чрезвычайного положения (ст. 88 Конституции РФ);

6) иные полномочия в сфере обороны и безопасности.

Полномочия Президента РФ в сфере внешней политики и международных отношений. Полномочия данной сферы преимущественно закреплены в ст. 86 Конституции РФ. К ним относятся:

1) руководство внешней политикой РФ;

2) ведение переговоров, подписание международных договоров РФ. Порядок же ратификации международных договоров определяется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»;

3) подписание ратификационных грамот. Подпись Президента РФ скрепляется печатью и дополняется подписью министра иностранных дел;

4) принятие верительных и отзывных грамот аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

5) участие в процедуре принятия иностранного государства или его части в качестве нового субъекта России.

Полномочия Президента РФ в сфере взаимодействия с субъектами федерации. Полномочия Президента РФ в этой сфере практически не прописаны в Конституции РФ. Они закреплены в соответствующих законах и указах Президента РФ и вытекают из сущности полномочий Президента РФ в целом.

К подобным полномочиям относятся:

1) назначение полномочных представителей Президента РФ в федеральные округа;

2) участие в образовании новых субъектов РФ на этапе согласования объединения субъектов РФ;

3) согласительные процедуры между федеральными и региональными органами власти и между последними;

4) представление кандидатур для избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в парламенты субъектов РФ, где законодательством предусмотрено, что глава субъекта РФ избирается депутатами регионального парламента;

5) право отрешения от должности глав субъектов РФ и роспуска региональных парламентов в случаях, предусмотренных федеральным законом;

6) право приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ);

7) иные полномочия в сфере взаимодействия с субъектами федерации.

Иные полномочия Президента РФ. К числу иных полномочий Президента РФ относятся: решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища; награждение государственными наградами РФ; присвоение почетных званий РФ, назначение общероссийского референдума и др.

С учетом проводимых конституционных преобразований в новой редакции Конституции РФ власти многое поменялось в полномочиях Президента РФ, особенно *в сфере исполнительной*, где Президент РФ:

- назначает Председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной Думой (прежде требовалось согласование) по представлению Президента Российской Федерации, и единолично освобождает Председателя Правительства Российской Федерации от должности;

- назначает на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (за исключением федеральных министров «силового блока»), и освобождает их от должности;

- назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

- освобождает Председателя Правительства РФ от должности, что не влечет теперь обязательной отставки Правительства РФ в целом;

- осуществляет общее руководство Правительством РФ;

- устанавливает структуру федеральных органов исполнительной власти и определяет в ней органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и тех, которыми руководит Правительство РФ;

- принимает отставку Председателя Правительства РФ, его заместителей и министров «силового блока»;

- обеспечивает руководство деятельностью силовых структур.

В сфере законодательной, судебной власти и иных сферах Президент РФ:

- вносит в Совет Федерации представления о прекращении полномочий руководителей и судей высших, кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных установленных ФКЗ законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления ими своих полномочий;

- назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;

- предлагает Совету Федерации для назначения кандидатуру председателя Счётной палаты и половину числа её аудиторов, заместителя председателя и другую половину – Государственной Думе;

- формирует Госсовет в целях согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направ-

лений внутренней и внешней политики России и определения приоритетных направлений социально-экономического развития государства;

– назначает представителей Российской Федерации в Совет Федерации (квота увеличена с 17 до 30);

– «преодолеывает преодолению» президентского вето на принятые российским парламентом законы посредством обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности таких законов;

– в случае разногласий с федеральным парламентом получает возможность заблокировать федеральный конституционный закон или получить поддержку по отдельным федеральным законам также посредством запроса в Конституционный Суд РФ¹.

Помимо указанных полномочий Президент РФ обладает также и иными, содержание которых не имеет детальной регламентации, а лишь определяется общими рамками, обусловленными принципом разделения властей Конституции РФ, согласно которому акты Президента РФ не должны противоречить Конституции и федеральным законам².

3. Акты Президента Российской Федерации

Согласно ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории России.

Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить не только Конституции РФ, но и федеральным законам. Это означает, что акты Президента РФ носят подзаконный характер, но вместе с тем находятся выше актов иных органов власти.

Действующее законодательство не содержит перечня критериев, позволяющих разграничивать указы и распоряжения. Однако сложившаяся практика свидетельствует о том, что между ними существуют некоторые различия.

Указ Президента РФ – решение, которое содержит общие правовые предписания неопределенному кругу субъектов, рассчитанное на длительную и многократную реализацию (нормативный акт).

Указ Президента РФ – решение, которое содержит индивидуальное властное предписание, обращенное к конкретному лицу, рассчитанное на однократное применение (акт применения права). Последние принимаются по вопросам гражданства, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий, высших воинских и высших специальных званий.

Указы являются основным видом правовых актов Президента РФ.

Распоряжения Президента РФ – организационно-оперативные акты, имеющие вспомогательное значение. Как правило, они не носят нормативно-

¹ См.: *Безруков А. В.* Российское конституционное право: учеб. пособие. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2020. С. 222–225.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П.

го характера, регламентируют организационно-технические стороны взаимоотношений Президента РФ с органами власти и ее субъектами, деятельность его администрации, посвящаются решению кадровых вопросов.

Правовую природу издаваемых Президентом РФ указов конкретизировало Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г., согласно которому Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В связи с этим издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательных решений, не противоречит Конституции РФ¹. Такие указы, однако, не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов².

При несогласии органов законодательной власти субъектов федерации РФ с актом Президента РФ, их убежденности в том, что данным актом нарушено установленное Конституцией РФ распределение компетенции между федерацией и ее субъектами, они могут обратиться с ходатайством о проверке конституционности акта в Конституционный Суд РФ.

4. Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации

Обычным порядком полномочия главы государства прекращаются с истечением срока, на который он был избран.

Основания досрочного прекращения его полномочий:

- 1) отставка Президента РФ;
- 2) стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- 3) отрешение Президента РФ от должности.

Под отставкой Президента РФ понимается его добровольный уход со своего поста. Конституция России не конкретизирует форму отставки, не устанавливает мотивы принятия такого решения, не указывает орган, к которому должно быть обращено заявление об отставке, не дает ответа на вопрос, должно ли по этому поводу приниматься какое-либо решение и кем, не регулирует иные аспекты данной процедуры.

Стойкая неспособность Президента РФ по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия как основание для прекращения им полномочий в российском законодательстве не имеет детальной регламентации. В связи с чем нормативно необходимо зафиксировать, кто и каким образом устанавливает сам факт наличия стойкой неспособности, каковы ее критерии, как обеспе-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П.

² См.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2013. С. 331.

чить такого рода решение, кто его обнаружит и т. д. Должны быть созданы правовые гарантии, предупреждающие злоупотребления в процессе реализации этой конституционной нормы.

Порядок отрешения Президента РФ от должности прописан весьма детально. Отрешение Президента РФ от должности выступает формой государственно-правовой ответственности главы государства. Основанием является совершение Президентом РФ государственной измены или иного тяжкого преступления. Помимо общей уголовной ответственности для президента наступает и государственно-правовая ответственность в виде освобождения от занимаемой должности.

Содержащиеся в ст. 93 Конституции РФ понятия «государственная измена» и «тяжкое преступление» конкретизируются в Уголовном кодексе РФ.

Конституция РФ регулирует процедуру отрешения Президента РФ от должности.

Обвинение Президента РФ выдвигается Государственной Думой РФ. Инициатором возбуждения вопроса об отрешении Президента РФ может быть группа депутатов Государственной Думы РФ, в которую входит не менее одной трети ее состава. Материалы, представленные инициативной группой, подлежат рассмотрению на заседании палаты. При вынесении решения о продолжении указанной процедуры Государственная Дума большинством голосов должна образовать специальную комиссию для подготовки заключения по этому вопросу.

Основная задача комиссии – детальное изучение и обсуждение материалов, собранных инициативной группой, привлечение новых материалов и документов, подтверждающих или опровергающих выдвинутые против Президента РФ обвинения. Комиссия должна иметь право требовать от государственных органов документы, запрашивать объяснения, получать другую нужную ей информацию.

Подготовленное комиссией заключение передается в Думу и подлежит обсуждению на ее заседании.

По итогам обсуждения заключения Государственная Дума может принять решение о выдвижении обвинения против Президента РФ. Это решение принимается большинством в две трети голосов от общего числа депутатов.

Выдвинутое Государственной Думой РФ обвинение направляется в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

Верховный Суд РФ должен дать заключение о наличии или отсутствии в действиях Президента РФ признаков соответствующего тяжкого преступления. Заключение Верховного Суда РФ не имеет юридической силы приговора, его можно использовать только в рамках процедуры отрешения Президента РФ от должности. Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении порядка выдвижения обвинения.

При выводе Верховного Суда РФ об отсутствии в действиях Президента РФ признаков государственной измены или иного тяжкого преступления, а

также при установлении Конституционным Судом РФ нарушений процедуры выдвижения обвинения процедура отрешения должна быть прекращена.

Решение об отрешении Президента РФ от должности при наличии соответствующих документов принимает Совет Федерации РФ большинством в две трети голосов от общего числа членов Совета.

Решение Совета Федерации РФ об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в 3-месячный срок после выдвижения Государственной Думой РФ обвинения против главы государства. Если в этот срок решение не будет принято, обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

Кроме обозначенных оснований отрешения Президента РФ от должности необходимо назвать и те, которые не закреплены в Конституции РФ, к ним относятся смерть и утрата им гражданства РФ.

5. Органы, действующие при Президенте Российской Федерации

В целях обеспечения полномочий Президента РФ созданы особые государственные органы, которые в основном являются совещательными, способствуют координации и наиболее эффективному осуществлению функций главы государства в конкретных направлениях деятельности.

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль над исполнением его решений.

В состав Администрации входят:

- Руководитель Администрации Президента РФ;
- два первых заместителя и два заместителя Руководителя Администрации Президента РФ;
- пресс-секретарь Президента РФ;
- помощники 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.

К основным функциям Администрации Президента РФ относятся:

– организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в порядке законодательной инициативы;

– 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 и иных документов, подписанных Президентом РФ;

– подготовка материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ;

– обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

– подготовка проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ;

– 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;

– содействие Президенту РФ в реализации его полномочий по кадровым вопросам, в области противодействия коррупции, по решению вопросов гражданства Российской Федерации;

– организационное обеспечение реализации Президентом Российской Федерации 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.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ.

Администрация является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ, наименованием «Администрация Президента Российской Федерации», расчетные и текущие счета в банках и других кредитных организациях.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ, который координирует его деятельность

Полномочный представитель назначается на должность на срок, определяемый Президентом РФ, но не превышающий срока исполнения Президентом РФ своих полномочий.

Функции полномочного представителя:

- обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

- анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе;

- организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

- организация контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

- принятие участия в работе органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;

- проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между органами власти.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя.

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности РФ, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Основными направлениями деятельности Совета Безопасности являются: разработка основных направлений стратегии развития государства, обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности РФ, а также обеспечение условий для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, организации взаимодействия органов государственной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Деятельность Совета Безопасности обеспечивается Администрацией Президента РФ. Аппарат Совета Безопасности РФ является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ (на правах управления Президента РФ).

Государственный Совет Российской Федерации является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

К основным задачам Государственного совета относятся:

- содействие реализации полномочий Президента РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

- обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений РФ и субъектов РФ, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма и внесение соответствующих предложений Президенту РФ;

- обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами федеральной, региональной и муниципальной власти их должностными лицами нормативных актов федерального уровня;

- содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами власти;

- рассмотрение по предложению Президента РФ проектов федеральных законов и указов Президента РФ, имеющих общегосударственное значение;

- обсуждение основных вопросов кадровой политики в РФ.

Структуру Государственного совета составляет Председатель Государственного совета и члены Государственного совета, которые участвуют в его работе на общественных началах.

Председателем Государственного совета является Президент РФ. Членами Государственного совета являются Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе восьми членов Государственного совета.

Обеспечение деятельности Государственного совета осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента РФ и Управление делами Президента РФ.

Заседания Государственного совета проводятся регулярно, как правило, не реже трех раз в год. По решению председателя Государственного совета могут проводиться внеочередные заседания Государственного совета.

Решения Государственного совета принимаются на его заседании путем обсуждения.

Выводы по теме. Правовой статус Президента России основан на учете мирового опыта организации президентской власти. Как и во многих других странах, имеющих институт президентства, в России используется право безотлагательного вето, дающее возможность главе государства не подписывать закон, а передавать его на повторное рассмотрение парламента.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем особенности положения Президента РФ в системе органов государственной власти?
2. Назовите основные полномочия Президента Российской Федерации.
3. В чем проявляются гарантии Президента Российской Федерации?
4. Какие существуют ограничения для кандидатов на должность Президента Российской Федерации?
5. Назовите основные права и обязанности полномочных представителей Президента РФ.
6. Назовите полномочия Президента Российской Федерации, которые появились в связи с изменениями в Конституции РФ в 2020 году.
7. Что такое «право вето» Президента Российской Федерации?
8. Определите процедуру отрешения Президента Российской Федерации от должности.

Дополнительная литература

1. *Балаян Э. Ю.* Президент Российской Федерации как гарант права человека на достойную жизнь / Э. Ю. Балаян, Е. А. Шалев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 6. – С. 11–15.
2. *Тетерин А. В.* Президент Российской Федерации как гарант мира и согласия в стране / А. В. Тетерин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 7. – С. 11–15.
3. *Карпушкин А. В.* Конституционно-правовое регулирование прекращения полномочий Президента РФ по состоянию здоровья / А. В. Карпушкин // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 1. – С. 48–50.

ТЕМА 21. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. *Федеральное Собрание РФ: понятие, структура палат.*
2. *Палаты Парламента (Государственная Дума, Совет Федерации): понятие, особенности формирования, компетенция, полномочия.*
3. *Внутренняя организация палат. Формы работы палат парламента.*
4. *Законодательные (представительные) органы субъектов РФ: общая характеристика, структура, примеры.*

1. Федеральное Собрание РФ: понятие, структура палат

Согласно Конституции РФ Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. В своей деятельности Федеральное Собрание РФ основывается на принципах разделения властей, федерализма, многопартийности, законности, непрерывности деятельности, раздельного заседания палат, открытого характера, коллегиальности.

Как представительному органу Федеральному Собранию РФ присущи следующие признаки:

- выборность и представительство интересов народа;
- коллегиальность по составу и порядку выработки и принятия решений;
- особый характер связи народных представителей с избирателями.

Выборность достигается путем проведения всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Выборность предопределяет особое место представительных органов власти среди других учреждений, их тесную связь с обществом.

Коллегиальность по составу означает, что представительные учреждения являются собраниями депутатов, значительная численность которых способствует отражению в составе представительных органов власти социальной и демографической структуры общества. Идеальный парламент должен отражать все интересы общества. *Коллегиальность по порядку выработки и принятия решений* способствует выявлению, согласованию и учету мнений различных депутатов, которые представляют разнообразные интересы избравших их граждан.

«*Особый характер связи народных представителей с избирателями*» заключается в избрании депутата и осуществлении им полномочий от имени всего народа и в интересах всего народа, а не в отношении каких-то конкретных избирателей. Отношения представительства не носят при этом личного, доверительного характера.

Существуют разные модели построения отношений между избирателями и депутатами, именуемые моделями депутатского мандата: императивный депутатский мандат и свободный депутатский мандат.

Только в совокупности три вышеназванные признака позволяют характеризовать соответствующий орган как представительный. Отсутствие любого из них не позволяет считать орган представительным. Так, например, Президент РФ избирается народом, представляет интересы народа, обладает особой правовой связью с избирателями, но является единоличным органом, а значит, именоваться представительным органом не может.

Как законодательному органу, Федеральному Собранию РФ присущи следующие признаки:

- обладает законодательной властью;
- обладает контрольными полномочиями (прежде всего, контроль за работой исполнительной ветви власти);
- обладает исключительным правом принимать бюджет – главный финансовый закон страны.

Наличие *законодательной власти* у Федерального Собрания РФ означает, что оно обладает исключительным правом принимать (изменять, отменять) законы, т. е. нормативные акты, обладающие высшей юридической силой после Конституции РФ.

Парламентский контроль можно определить как систему норм, определяющую участие парламента в формировании высших органов власти, формы проверки деятельности последних и возможность применения санкций. Он необходим прежде всего для того, чтобы не позволить исполнительной власти фактически «узурпировать» власть в государстве, нивелировать деятельность демократических институтов.

К формам парламентского контроля можно отнести: запросы и вопросы парламента, работу комитетов и комиссий, парламентские слушания, дачу согласия на назначение Председателя Правительства РФ, участие в формировании иных государственных органов, выражение недоверия Правительству РФ, отрешение Президента РФ от должности и т. д.

Право на принятие бюджета одновременно рассматривается и как законодательное, и как контрольное полномочие Федерального Собрания РФ. С одной стороны, принятие бюджета можно рассматривать как принятие закона, а значит, речь будет идти о законодательной деятельности. С другой стороны, само по себе принятие и проверка исполнения бюджета – это один из способов парламентского контроля.

Федеральное Собрание является двухпалатным парламентом и состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. Государственная Дума РФ представляет все население Российской Федерации, а Совет Федерации РФ представляет все субъекты Российской Федерации.

Палаты работают по отдельности и могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ.

Поэтому все полномочия Федерального Собрания для удобства изучения можно подразделить на три группы: полномочия Государственной Думы, полномочия Совета Федерации, полномочия, реализуемые палатами совместно.

2. Палаты Парламента (Совет Федерации, Государственная Дума): понятие, особенности формирования, компетенция, полномочия

Порядок формирования Совета Федерации определен Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации.

В Совет Федерации входят:

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа;

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, – пожизненно. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Сенаторам Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Представителями Российской Федерации в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

Наделение полномочиями сенатора Российской Федерации осуществляется, соответственно, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок полномочий указанного органа государственной власти субъекта РФ.

Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Сенаторы Российской Федерации не создают фракции и партийные объединения.

Законом предусмотрены и ограничения, которые не позволяют кандидатам занять должность сенатора Российской Федерации.

К ведению Совета Федерации РФ относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности; лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;

ж) назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации;

з) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

к) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

л) прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конститу-

ционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;

м) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.

Совет Федерации по вопросам, отнесенным к его ведению, принимает постановления. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Порядок формирования Государственной Думы Российской Федерации определен Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором Российской Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Депутаты Думы избираются гражданами РФ на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы депутатов Госдумы проводятся на основе смешанной избирательной системы, предусматривающей, что половина депутатов избирается по одномандатным избирательным округам, другая половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

Подробно процесс выборов депутатов Государственной Думы РФ рассматривался в предыдущих темах.

В соответствии с Конституцией РФ к ведению Государственной Думы РФ относятся:

а) утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;

а¹) утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д. 1» статьи 83 Конституции Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

г¹) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Государственная Дума по вопросам, отнесенным к её ведению, принимает постановления. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

3. Внутренняя организация палат. Формы работы палат парламента

Внутреннее устройство и органы Государственной Думы РФ.

Структура Государственной Думы РФ определена Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В структуре Государственной Думы РФ выделяют следующие элементы:

- Председатель, первые заместители и заместители Председателя Государственной Думы РФ;
- Совет Государственной Думы РФ;
- комитеты и комиссии Государственной Думы РФ;
- депутатские фракции;
- межфракционные рабочие группы.

Председатель Государственной Думы РФ, первые заместители и заместители председателя Государственной Думы РФ избираются из числа депутатов тайным (в некоторых случаях открытым) голосованием с использованием бюллетеней.

Кандидатов на должность Председателя Государственной Думы РФ вправе выдвигать фракции. В список для голосования вносятся все кандидаты, выдвинутые на должность Председателя Государственной Думы, за исключением лиц, взявших самоотвод. Самоотвод принимается без голосования.

В ходе обсуждения, которое проводится по всем кандидатам, давшим согласие баллотироваться на должность Председателя Государственной Думы, кандидаты выступают на заседании палаты и отвечают на вопросы депутатов Государственной Думы. Представители каждой фракции, выдвинувшей своего кандидата, имеют право высказаться за или против кандидата, после чего обсуждение прекращается.

Решение об освобождении Председателя, первых заместителей и заместителей Председателя от должности принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы РФ.

К основным полномочиям Председателя Государственной Думы РФ относятся:

- а) ведение заседаний палаты;
- б) вопросы внутреннего распорядка палаты;
- в) организация работы Совета Государственной Думы РФ и общее руководство деятельностью Аппарата Думы;
- г) представительство палаты во взаимоотношениях с органами государства, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также с парламентами иностранных государств, высшими должностными лицами иностранных государств и международными организациями;

- д) участие в согласительных процедурах;
- е) подписание постановлений Думы;
- ж) направление в Совет Федерации РФ проектов законов и иные полномочия.

Заместители замещают Председателя в его отсутствие, по поручению Председателя ведут заседания палаты, координируют деятельность комитетов и комиссий.

Совет Государственной Думы.

Совет Государственной Думы РФ создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты.

Членами Совета Думы с правом решающего голоса являются Председатель, первые заместители и заместители Председателя, руководители фракций. Заседание Совета Думы ведет Председатель. В заседаниях Совета Государственной Думы вправе участвовать: а) полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе; б) полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе; в) представители субъектов права законодательной инициативы, если на заседании Совета Государственной Думы рассматривается вопрос о законопроектах, внесенных данными субъектами права законодательной инициативы.

Комитеты и комиссии Государственной Думы РФ.

К основным полномочиям комитетов Государственной Думы РФ относят:

- а) предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой;
- б) подготовка проектов постановлений Думы;
- в) подготовка запросов в Конституционный Суд РФ;
- г) организация проводимых Государственной Думой РФ парламентских слушаний;
- д) предоставление заключений и предложений по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- е) анализ практики применения законодательства и иные полномочия.

Государственная Дума РФ образует комитеты (общее количество – 26), которые специализируются на рассмотрении определенных вопросов жизни общества, например, комитеты: по конституционному законодательству и государственному строительству; по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; по труду и социальной политике; по бюджету и налогам; по кредитным организациям и финансовым рынкам; по экономической политике, предпринимательству и туризму и иные.

Государственная Дума РФ образует комитеты на основе принципа пропорционального представительства депутатовских объединений. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой РФ, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты.

Комитет может создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности. Председатели комитетов, их первые заместители и заместители

ли избираются палатой в порядке, предусмотренном для избрания заместителей Председателя Государственной Думы РФ.

Каждый депутат Думы, за исключением Председателя Государственной Думы РФ, обязан состоять в одном из комитетов Государственной Думы РФ. Депутат Государственной Думы РФ может быть членом только одного ее комитета.

Заседания комитета проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

На заседание комитета, комиссии могут быть приглашены эксперты, а также представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации.

Для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в ведении комитетов и комиссий, они могут организовывать парламентские слушания, проводить конференции, совещания, «круглые столы», семинары и принимать участие в их работе.

Комитеты и комиссии палаты вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, у руководителей государственных органов и иных организаций.

Государственная Дума образует комиссии. По общему правилу, в отличие от комитета деятельность комиссии носит временный характер и комиссия прекращает свое существование после достижения поставленной цели. Но имеются и исключения, например, комиссия Государственной Думы РФ по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики в части обеспечения своей деятельности имеет статус комитета Государственной Думы.

Депутатские фракции.

Депутатская фракция – это объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам.

Полное наименование фракции должно соответствовать наименованию политической партии, указанному в уставе политической партии.

В составе фракции численностью более 100 депутатов Государственной Думы могут создаваться внутрифракционные группы, численность которых не может составлять менее 50 депутатов. Депутат Государственной Думы РФ вправе состоять только в одной депутатской фракции. Исключение из фракции влечет утрату депутатского мандата.

Межфракционные рабочие группы создаются для подготовки согласованных предложений по совершенствованию законодательства, выработки согласованных решений по иным вопросам, отнесенным к ведению Государственной Думы. Межфракционные рабочие группы не пользуются правами фракций, комитетов и комиссий Государственной Думы.

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии, во время которых проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями. Как правило, одна неделя каждого месяца во время сессии предназначается для работы депутатов Государственной Думы с избирателями.

На парламентских слушаниях обсуждаются вопросы, отнесенные к ведению Государственной Думы Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами.

Парламентские слушания проводятся Государственной Думой по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций. Парламентские слушания проводятся в городе Москве в зданиях Государственной Думы или других федеральных органов государственной власти по согласованию с ними. Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации, общественных объединений и общественности.

В состав Аппарата Государственной Думы входят в качестве самостоятельных структурных подразделений аппараты комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций.

Внутреннее устройство и органы Совета Федерации

При изучении структуры Совета Федерации РФ следует обратиться к Постановлению Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». На сегодняшний день Совет Федерации РФ состоит из 170 сенаторов.

В его структуре выделяют следующие элементы:

- Председатель, первый заместитель и заместители Председателя Совета Федерации;
- Совет палаты;
- комитеты и комиссии Совета Федерации,
- сенаторы Совета Федерации.

В отличие от Государственной Думы в Совете Федерации не допускается создание формализованных фракций, иных парламентских объединений.

Председатель Совета Федерации. Первый заместитель и заместители Председателя.

Председатель Совета Федерации, первый заместитель и заместители Председателя избираются из числа сенаторов Совета Федерации тайным голосованием с использованием бюллетеней. Они все должны быть избраны от разных субъектов РФ.

Председатель Совета Федерации, первый заместитель, заместитель Председателя Совета Федерации избирается на срок его полномочий органа, его назначившего (избравшего). Кандидатуры на должность Председателя Со-

та Федерации предлагаются любыми сенаторами Совета Федерации (но не более одной кандидатуры). По всем кандидатам, давшим согласие баллотироваться, проводится обсуждение, в ходе которого они выступают на заседании и отвечают на вопросы сенаторов Совета Федерации. После обсуждения палата утверждает список кандидатур для голосования. Кандидат считается избранным, если в результате голосования он получил более половины голосов от общего числа сенаторов Совета Федерации.

Основные полномочия Председателя Совета Федерации:

- 1) созывает заседания Совета Федерации, в том числе внеочередные;
- 2) формирует проект повестки дня заседания Совета Федерации, вносит его на рассмотрение Совета палаты, представляет Совету Федерации рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания Совета Федерации;
- 3) ведет заседания палаты;
- 4) подписывает постановления Совета Федерации;
- 5) приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации;
- 6) координирует работу комитетов Совета Федерации;
- 7) направляет для рассмотрения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ принятые законы РФ о поправках к Конституции РФ;
- 8) направляет Президенту РФ для подписания и официального опубликования одобренные Советом Федерации законы;
- 9) представляет палату во взаимоотношениях с органами власти, общественными объединениями, с парламентами иностранных государств, международными организациями, государственными и общественными деятелями иностранных государств и иные полномочия.

Совет палаты. Образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации. Совет палаты является постоянно действующим органом Совета Федерации.

В состав Совета палаты входят Председатель Совета Федерации, первый заместитель, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Комитеты Совета Федерации. Совет Федерации образует комитеты Совета Федерации из числа членов палаты. Комитеты Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты.

Комитеты Совета Федерации образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Фе-

дерации, федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Совет Федерации может создавать временные комиссии Совета Федерации из числа членов палаты.

Временная комиссия Совета Федерации создается Советом Федерации на определенный срок для решения конкретной задачи. Создание временной комиссии Совета Федерации согласовывается с профильным комитетом Совета Федерации.

К его полномочиям могут быть отнесены: разработка и предварительное рассмотрение законопроектов и поправок к ним, подготовка предложений по разделам проекта федерального бюджета, рассмотрение федеральных и региональных целевых программ, участие в международном сотрудничестве по вопросам своего ведения и другие.

В Совете Федерации образованы: комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству; комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; комитет Совета Федерации по обороне и безопасности; комитет Совета Федерации по международным делам; комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам; комитет Совета Федерации по экономической политике; комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию; комитет Совета Федерации по социальной политике; комитет Совета Федерации по науке, образованию и культуре; комитет Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности.

Комитет Совета Федерации вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения в Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, а также запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности, у государственных органов, общественных объединений, должностных лиц.

Каждый сенатор Совета Федерации, за исключением Председателя, первого заместителя и заместителей Председателя обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации, состав которого не менее 11 и не более 21 членов. Член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты.

Комитет, постоянная комиссия Совета Федерации по основным направлениям своей деятельности может образовывать подкомитеты, подкомиссии.

На открытом и закрытом заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, судьи Конституционного Суда РФ, судьи Верховного Суда РФ, аудиторы Счетной палаты РФ, Председатель и

заместители Следственного комитета РФ, руководители органов государственной власти субъектов РФ.

По решению Совета Федерации на заседания палаты приглашаются представители иных органов власти, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты, ученые и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Советом Федерации вопросам.

Совет Федерации собирается на сессии, как правило: на весеннюю – с 25 января по 15 июля; на осеннюю – с 16 сентября по 31 декабря. Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов Совета Федерации, парламентские слушания, Дни Совета Федерации Федерального Собрания РФ в субъектах РФ, ведется работа сенаторов Совета Федерации в субъектах РФ. Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

В соответствии с Конституцией РФ Совет Федерации по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания.

Парламентские слушания могут быть открытые, закрытые и проводиться совместно с комитетами, комиссиями Государственной Думы, парламентами (палатами парламентов) иностранных государств, а также представителями различных органов власти. По решению Совета Федерации, Совета палаты в Совете Федерации могут проводиться форумы, «круглые столы», конференции, пресс-конференции, семинары и иные мероприятия по вопросам ведения палаты.

Особая роль Совет Федерации состоит в осуществлении парламентского контроля, который может осуществляться в следующих формах:

1) проведение Советом Федерации, комитетами Совета Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;

2) направление парламентских запросов;

3) заслушивание на заседаниях Совета Федерации информации членов Правительства Российской Федерации, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов указанных должностных лиц на вопросы сенаторов Российской Федерации в рамках "правительственного часа", а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов Совета Федерации;

4) заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального

банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных должностных лиц;

5) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава аудиторов Счетной палаты Российской Федерации;

6) осуществление взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации»;

7) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению;

8) направление представителей Совета Федерации в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций;

9) приглашение членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов Совета Федерации;

10) проведение парламентских слушаний;

11) проведение парламентских расследований.

4. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ: общая характеристика, структура, примеры

Правовую основу статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации составляет федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ, избираемый населением соответствующего субъекта Российской Федерации.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, вопросы организации его деятельности устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации, ими могут быть Областная Дума (Курганская область), Народное Собрание (Дагестан), Совет народных депутатов (Кемеровская область), Законодательное собрание (Свердловская область).

Состав депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается региональным законодательством и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ и может варьироваться от 15 депутатов – при численности избирателей менее 500 тысяч человек и доходить до

110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 миллионов человек. При этом не менее 25 % депутатов законодательного органа субъекта РФ, а в двухпалатном парламенте – не менее 25 % депутатов одной из палат указанного органа, должны избираться по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе. Парламент субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее 2/3 от установленного числа депутатов.

Срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта РФ одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пять лет. Структурно они чаще всего состоят из одной палаты.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ осуществляет следующие полномочия, которые определены ему федеральным законодателем:

- а) принимает конституцию или устав субъекта РФ и поправки к ним;
- б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ;
- в) заслушивает отчеты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности, а также информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте РФ.

Региональным законодательством полномочия представительного органа могут быть существенно расширены и включать следующие:

- а) утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении;
- б) устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ и порядок их деятельности;
- в) утверждает программы социально-экономического развития субъекта РФ;
- г) устанавливает налоги и сборы, отнесенные к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;
- д) устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в т. ч. долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;
- е) устанавливает административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;
- ж) устанавливает систему исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и иные полномочия.

Постановлением парламента субъекта федерации РФ наряду с другими осуществляются следующие полномочия:

- принимается его регламент, и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;

– назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта РФ, а также оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ;

– назначается дата выборов в законодательный орган субъекта РФ и назначается референдум субъекта РФ в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ;

– утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ;

– назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ.

Основными организационно-правовыми формами деятельности законодательного органа субъекта РФ являются сессии и заседания.

Правомочность заседания регионального парламента определяется законом субъекта РФ. При этом, его заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 % от числа избранных депутатов. Правомочное заседание законодательного органа субъекта РФ проводится не реже одного раза в три месяца, часто в законодательстве субъектов РФ устанавливается периодичность их созыва.

Заседания парламента субъекта РФ являются открытыми.

Особенности законотворческого процесса, осуществляемого представительными органами субъектов РФ, включает в себя следующие положения:

– конституция (устав) субъекта РФ, поправки к ней (к нему) – принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов, законы – большинством голосов, постановления – большинством голосов, если иное не предусмотрено законом;

– проект закона субъекта РФ рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не менее чем в двух чтениях;

– принятые законы субъекта РФ в установленный срок направляются высшему должностному лицу субъекта РФ для обнародования путем его подписания или издания специального акта. Отклоненный высшим должностным лицом субъекта РФ закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов и после этого должен быть обнародован;

– закон субъекта РФ вступает в силу после его официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае:

а) принятия указанным органом решения о самороспуске;

б) роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ по установленным законом основаниям;

в) вступления в силу решения, соответственно, верховного суда субъекта о неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

г) роспуска указанного органа Президентом РФ в установленном порядке в связи с принятием законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нормативных актов, не соответствующих по своей юридической силе вышестоящим.

На территории Свердловской области законодательным (представительным) органом является Законодательное собрание Свердловской области. Оно состоит из 50 депутатов, избираемых на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий его депутатов составляет 5 лет, является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Депутатом Законодательного Собрания Свердловской области может быть избран гражданин РФ, достигший ко дню выборов 21 года. Выборы депутатов осуществляются в соответствии с федеральными законами и законом Свердловской области.

Вывод по теме. Таким образом, в свете конституционных поправок 2020 года, Федеральное Собрание Российской Федерации значительно упрочило свои позиции в качестве высшего органа законодательной власти. Представительные функции Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации также были скорректированы и уточнены.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основной критерий создания представительных органов власти в Российской Федерации.
2. Что относится к правовой регламентации деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации?
3. Назовите основные полномочия Государственной Думы Федерального Собрания РФ.
4. Назовите основные полномочия Совета Федерации Федерального Собрания РФ.
5. Назовите предназначение регламентов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ.
6. Что относится к актам палат Федерального Собрания?
7. Каким образом формируются палаты Федерального Собрания?
8. Что представляют собой формы работы палат парламента?
9. Сессии, парламентские слушания: порядок осуществления.
10. Назовите законодательные (представительные) органы субъектов РФ, определите их структуру.

Дополнительная литература

1. *Авакьян С. А.* Парламентаризм в России: идеи и решения / С. А. Авакьян // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. – 2006. – № 2.
2. *Карасев А. Т.* Депутатский мандат и конституционно-правовой статус депутата в свете решений Конституционного Суда РФ / А. Т. Карасев // Российский юридический журнал. – 2013. – № 4.
3. *Безруков А. В.* Конституционное право России: учеб. пособие / А. В. Безруков. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юстицинформ, 2015.
4. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. – Москва, 2008.

ТЕМА 22. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

1. *Понятие и принципы законодательного процесса.*
2. *Стадии законодательного процесса.*

1. Понятие и принципы законодательного процесса

Законодательный процесс – регламентированная деятельность уполномоченных органов по созданию законов. Правовые нормы, регламентирующие законодательный процесс, содержатся в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, регламентах Государственной Думы и Совета Федерации, актах Президента РФ и Правительства РФ.

В общем виде под законодательным процессом следует понимать урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов.

Единого определения термина «законодательный процесс» в юридической литературе, к сожалению, не существует. Например, С. А. Авакьян пишет, что «законодательный процесс – это совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства»¹. Это определение наиболее часто приводится в научной литературе, но существуют и другие мнения по поводу понятия «законодательный процесс». Одни авторы определяют законодательный процесс через совокупность стадий и перечисляют в основном общепринятые четыре стадии². Другие ученые связывают законодательный процесс с деятельностью представительного органа по принятию нормативного акта. Данный подход рассматривает процесс с момента принятия проекта закона к рассмотрению до его принятия парламентом и не учитывает подготовительный этап, предшествовавший подготовке проекта, и завершающий этап – подписание и обнародование закона. В результате из законодательного процесса исключаются действия, связанные с подготовкой и обнародованием нормативного акта. По мнению других авторов, представление законодательного процесса более полно отражает процедуру принятия закона. Поэтому процедура принятия нормативного акта – это совокупность стадий, где учитывается законодательная инициатива, работа комиссий по подготовке законопроекта к рассмотрению законодательным органом, процедура его рассмотрения в представительном органе и его принятие, рассмотрение законопроекта в законодательном органе и принятие закона и, как результат, – подписание закона уполномоченным на то субъектом и его промульгация³. Ряд авторов рассматривают законодательный про-

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 2. М., 2007. С. 509.

² См.: Гостева С. Р. Российская цивилизация: история и современность: межвуз. сб. науч. статей. Воронеж, 1999. Вып. VII. С. 22.

³ См.: Бишенова М. М., Ширитов А. Б. Понятие законодательного процесса // Вестник экспертного совета. 2020. № 4.

цесс в узком и широком смысле. Законодательный процесс – это процесс создания закона. В узком смысле он представляет собой совокупность действий, посредством которых парламент осуществляет свою законодательную деятельность. При понимании в широком смысле законодательный процесс не ограничивается рамками парламента и охватывает также подписание закона главой государства и его обнародование¹.

Для обозначения процесса создания законов наряду с термином «законодательный процесс» используется термин «законотворческий процесс». В литературе зачастую категории законотворческого и законодательного процесса отождествляются, поскольку они, по сути, представляют собой осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов по разработке и принятию законов.

Однако законотворческий процесс не сводится лишь к процедурным правилам, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования². Его следует рассматривать как более широкое понятие, поскольку, во-первых, он не полностью формализован и, во-вторых, его начальный этап – выявление потребности принятия закона и законодательная идея, не ограничен по времени и по кругу лиц. Законодательный же процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган. Следовательно, законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее, как по времени, так и по содержанию³.

Законотворческий процесс основывается на принципах демократизма, законности, гуманизма, справедливости, научности, гласности, профессионализма, использования правового опыта, связи с практикой, своевременности.

Основные конституционные требования к правотворчеству:

- законности нормативных правовых актов;
- отражения в законодательстве интересов населения;
- обеспечения демократизма и гласности при разработке и принятии нормативных правовых актов;
- единства, полноты и непротиворечивости системы нормативных правовых актов;
- согласованности правовых актов регионального уровня с федеральными актами;

¹ См.: Конституционное право: учеб. для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М.: Проспект, 2019.

² См.: Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 17–20; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 53–54.

³ Хотя в литературе присутствует и другая точка зрения, сводящая законодательный процесс к процедурной деятельности, при этом законотворческий процесс отличается созидательным началом анализируемой деятельности. См.: Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория. Практика. Методика. Екатеринбург, 2001. С. 72–73.

- обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов;
 - открытости и доступности информации о правовых актах.
- Законодательный процесс, на наш взгляд, представляет собой совокупность процедур и действий, результатом которых является вступление в силу закона государства¹.

2. Стадии законодательного процесса

Как видно из вышеизложенного вопроса в юридической литературе нет единства мнений о процедурных стадиях законодательного процесса и их количестве.

В любом случае авторы различных подходов определения начальной стадии законодательного процесса отмечают стадию внесения законодательной инициативы.

Под законодательной инициативой понимается внесение предложений о принятии закона в законодательный орган. Правом законодательной инициативы наделен определенный круг субъектов. В соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит следующим субъектам:

- Президенту РФ;
- Совету Федерации;
- сенаторам РФ;
- депутатам Государственной Думы;
- Правительству РФ;
- Конституционному Суду РФ (по вопросам его ведения);
- Верховному Суду РФ (по вопросам его ведения).

Кроме того, в соответствии со ст. 134 Конституции РФ предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить:

- законодательные (представительные) органы субъектов РФ;
- группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Таким образом, Конституцией РФ правом законодательной инициативы наделен исчерпывающий перечень субъектов, при этом в отношении некоторых установлены исключительные полномочия.

Согласно ч. 2 ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу. В Регламенте Государственной Думы указано, какие документы и материалы должны быть представлены при внесении законопроекта.

Согласно Регламенту Государственной Думы² *в текст законопроекта необходимо включать следующие положения*: о сроке и порядке вступления в силу предлагаемого закона; о признании утратившими силу или об измене-

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2005. Т. 2. С. 509.

² О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД.

нии ранее принятых законов или других правовых актов в связи с принятием закона.

При внесении законопроекта в Государственную Думу *должны быть представлены:*

- пояснительная записка, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции законопроекта;
- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы;
- перечень актов федерального законодательства, подлежащих изменению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона;
- финансово-экономическое обоснование (при необходимости материальных затрат для реализации законопроекта);
- заключение Правительства РФ (в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 104 федеральной Конституции).

Согласно статьям 107 и 108 Регламента Государственной Думы, спикер палаты направляет зарегистрированный законопроект в профильный комитет, который определяет его соответствие требованиям Конституции РФ и Регламента.

Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение:

- назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту;
- включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;
- направить законопроект в комитеты, комиссии и депутатские объединения, федеральные органы государственной власти (Президенту, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, высшим судам по вопросам их ведения) для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

В случае если, по мнению комитета, законопроект не соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта инициатору и такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу, что и подтвердил Конституционный Суд РФ¹.

Вторая стадия – *предварительное рассмотрение законопроектов*. В случае отсутствия явных нарушений и соблюдения вышеупомянутых требований, предъявляемых к законопроектам, Совет Государственной Думы направляет законопроект в ответственный комитет палаты.

Если законопроект направлен в несколько комитетов для подготовки, то Совет Государственной Думы один из них назначает ответственным. С уче-

¹ О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006.

том предложений последнего Совет Государственной Думы устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению.

Законодателем введено обязательное согласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с субъектами РФ, закреплена процедура участия субъектов РФ в законодательном процессе.

Третья стадия законодательного процесса включает *рассмотрение законопроектов в Государственной Думе*. Такое рассмотрение осуществляется в *трех чтениях*, если Дума не примет иного решения в отношении конкретного законопроекта в соответствии с действующим законодательством.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и соответствующие материалы к нему по представлению ответственного комитета Государственной Думы направляются ее депутатам не позднее, чем за три дня до рассмотрения на заседании палаты.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его общая концепция, актуальность, целесообразность и практическая значимость, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции России.

Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада представителя ответственного комитета. Затем заслушиваются предложения и замечания депутатов и депутатских групп, иных лиц, приглашенных на заседание для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Дума может:

- принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний;
- принять закон;
- отклонить законопроект.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении (ст. 119 Регламента Государственной Думы)¹.

При отклонении законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

Если закон принят в первом чтении, то альтернативные законопроекты не принимаются к рассмотрению. Альтернативные законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первом чтении совместно с использованием рейтингового голосования. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия или одобрения число голосов, то принятым или одобренным в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. В случае если ни один из законопроектов не набрал достаточного числа голосов, на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов.

¹ Возможность инициирования референдума федеральными органами государственной власти (включая и Государственную Думу) предусмотрена Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 «О референдуме Российской Федерации».

Результат голосования оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума может установить срок внесения его на второе чтение.

Решение о принятии законопроекта в первом чтении требует простого большинства от общего числа членов палаты.

Совет Государственной Думы принимает решение о включении законопроекта во второе чтение и определяет докладчика ответственного комитета. Ответственный комитет принимает и анализирует поступившие поправки к законопроекту, составляет таблицу поправок и производит подготовку законопроекта ко второму чтению, которое начинается с доклада представителя комитета и сводится к обстоятельному рассмотрению предложенных поправок.

После принятия законопроекта во втором чтении он направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий и редакционной правки. Если проведена правовая и лингвистическая экспертиза, законопроект может быть принят в третьем чтении в тот же день.

Завершает данную стадию принятие закона в третьем чтении. При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению. В исключительных случаях возможно возвращение к процедуре второго чтения.

Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если закон не подлежит обязательному рассмотрению верхней палатой в соответствии со ст. 106, 108 Конституции РФ и в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение 5 дней данный закон направляется Председателем верхней палаты Президенту России для подписания и обнародования. Единственный случай, когда законопроект направляется Председателем Государственной Думы Президенту РФ, – это при преодолении несогласия Совета Федерации.

Четвертая стадия – *рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации*. В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции РФ, принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если Федеральный закон принят по предметам совместного ведения, в Совет Федерации направляется информация о позиции органов власти субъектов РФ по этому федеральному закону.

Поступивший федеральный закон в срок не более 24 часов направляется вместе с сопроводительными документами всем сенаторам Российской Федерации.

Конституция РФ (ч. 4 ст. 105) устанавливает четырнадцатидневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон и который исчисляется со дня, следующего за днем его регистрации в Совете Федерации.

Совет Федерации рассматривает законы в активной форме – путем обсуждения и принятия решения палатой и в пассивной форме – без рассмотрения палатой.

В активной форме подлежат рассмотрению все так называемые обязательные законы, к числу которых относятся законы о поправках Конституции РФ, ФКЗ, федеральные законы, указанные в ст. 106 Конституции РФ, и законы, по которым Дума преодолела несогласие Президента РФ.

Обязательные законы находятся в верхней палате парламента до вынесения окончательного решения палатой, даже если нарушен 14-дневный срок. Конституционным Судом РФ подтверждена необходимость обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона в течение 14 дней, и обязательный федеральный закон, не рассмотренный в течение 14 дней, квалифицирован Конституционным¹.

После поступления федерального закона в Совет Федерации спикер палаты определяет ответственный комитет.

Комитет (комиссия) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, предварительно рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон и принимает по нему заключение. Если федеральный закон передан нескольким комитетам, комиссиям Совета Федерации для подготовки заключения, то каждый комитет (комиссия) представляет заключение в ответственный комитет Совета Федерации.

Согласно статье 106 Регламента Совета Федерации, ответственный комитет дает оценку рассматриваемому федеральному закону, формулирует и направляет спикеру палаты одно из следующих решений:

а) рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой. При этом в заключении излагаются мотивы, по которым комитет, комиссия палаты считает необходимым его отклонить.

Рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения докладчиком заключения ответственного комитета. Затем предоставляется слово содокладчикам, представителям Президента РФ и Правительства РФ. После выступления последнего Совет Федерации большинством голосов от общего числа сенаторов принимает решение одобрить или отклонить федеральный закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты.

По результатам рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, председательствующий ставит на голосование вопрос об одобрении федерального закона. В случае недостаточной подготовленности вопроса о

¹ По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П.

рассмотрении указанного федерального закона палата вправе принять решение о переносе вопроса о рассмотрении федерального закона на следующее заседание Совета Федерации.

По результатам обсуждения Совет Федерации одобряет или отклоняет принятый Государственной Думой федеральный закон. Федеральный закон принимается простым большинством, Федеральный конституционный закон и закон о поправках к Конституции РФ – квалифицированным, не менее 3/4 голосов от общего числа членов палаты.

Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона с указанием разногласий направляется в Государственную Думу. Постановление об одобрении закона в пятидневный срок направляется спикером верхней палаты главе государства для подписания и обнародования закона.

В литературе выделяют *особую стадию – преодоление разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой по отклоненному Советом Федерации закону*. Совет Государственной Думы определяет ответственный комитет, который может рекомендовать Думе:

- создать согласительную комиссию для преодоления разногласий;
- принять федеральный закон в ранее принятой редакции;
- снять федеральный закон с повторного рассмотрения.

При образовании на паритетной основе согласительной комиссии ставится цель выработать единый текст закона. Итогами работы комиссии являются протокол и сопоставительная таблица статей закона.

Для преодоления несогласия верхней палаты Государственная Дума должна принять закон квалифицированным большинством в 2/3 голосов, затем он в течение 5 дней направляется Председателем Думы Президенту РФ для промульгации. И это единственный случай, когда закон направляется главе государства, минуя Совет Федерации.

Завершающая – пятая стадия – *подписание закона главой государства и официальное опубликование*¹. В соответствии со ст. 107 Конституции РФ Президент России в течение 14 дней подписывает и обнародует закон. Президент РФ вправе *отклонить* или *возвратить* закон. Президент отклоняет федеральный закон, если не согласен с его содержанием (право вето), а возвращает в случае, если нарушен порядок или процедура его рассмотрения и принятия. Возможность последнего подтвердил Конституционный Суд РФ,

¹ Однако с учетом того, что Президент РФ вправе лишь задержать опубликование закона и его вето может быть преодолено палатами парламента, некоторые авторы не признают данную стадию самостоятельной стадией законодательного процесса, что, безусловно, спорно. См.: *Абрамова А. И.* Современный законодательный процесс РФ: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 21.

отметив, что Федеральный закон возвращается в соответствующую палату, где была нарушена процедура принятия федерального закона¹.

В случае возвращения закона главой государства он рассматривается парламентом с того момента, где была нарушена процедура его принятия.

Особенной является процедура принятия федеральных конституционных законов, как и законов о поправках в Конституцию РФ, которые принимаются квалифицированным большинством голосов каждой из палат парламента (2/3 Думы и 3/4 Совета Федерации) и подлежат обязательному подписанию Президентом России в течение 14 дней. Таким образом, *в отношении них Президент РФ не имеет права отлагательного вето.*

Опротестованный закон вместе с посланием направляется главой государства парламенту, который может:

- принять возражения Президента, внести соответствующие изменения в закон и вновь направить его главе государства;
- отклонить возражения главы государства, одобрив закон в прежней редакции квалифицированным большинством голосов.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Тем самым в России применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы в «Российской газете», «Парламентской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации и на правовом портале pravo.gov.ru. Публикация закона осуществляется в течение 7 дней с момента подписания Президентом РФ, закон вступает в силу по общему правилу по истечении 10 дней со дня опубликования, если иное не предусмотрено в законе.

Таким образом, законодательный процесс в узком смысле обозначает совокупность последовательно сменяющих друг друга стадий: законодательная инициатива; рассмотрение проекта в уполномоченном органе; принятие закона; обнародование.

Рассмотрение материала данного вопроса направлено на формирование:

- знаний о стадиях и проблемах реализации федерального законодательного процесса;
- способности ориентироваться в политических, социальных и экономических процессах;
- способности юридически правильно квалифицировать факты, события и обстоятельства.

Выводы по теме. Как и любое другое государство, Российская Федерация осуществляет реализацию своих полномочий посредством конкретных дей-

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П.

ствий государственных органов. Одним из важных направлений в сфере функционирования государства является законодательный процесс, который представляет урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте понятие и основные стадии законотворческого процесса.
2. Как бы вы соотнесли понятия правотворческого, законотворческого и законодательного процесса?
3. В отношении каких законов Президент РФ не пользуется правом отлагательного вето?
4. В чем назначение первого, второго и третьего чтений законопроектов в Государственной Думе?
5. Когда законопроекты рассматриваются более чем в трех чтениях?
6. Какие из этапов законодательного процесса могут «выпадать»?
7. Как соотносятся обнародование и опубликование законов?

Дополнительная литература

1. *Безруков А. В.* Парламентское право и парламентские процедуры в России: учеб. пособие / А. В. Безруков. – Москва, 2018.
2. *Бондарь Н. С.* Законодательные пробелы – категория конституционно-правовой дефектологии: методология исследования, практика преодоления / Н. С. Бондарь // Журнал конституционного правосудия. – 2017. – № 3 (57).
3. *Виноградов Т. П.* Подготовка сопроводительных документов к законопроекту: проблемы и способы решения / Т. П. Виноградов // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 5.
4. *Виноградов Т. П.* Алгоритм разработки законопроекта: между искусством и технологией / Т. П. Виноградов // Государство и право. – 2017. – № 11.

ТЕМА 23. ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ И СЕНАТОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1. Понятие конституционно-правового статуса депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации.*
- 2. Общая характеристика статуса сенатора Российской Федерации депутата Государственной Думы.*
- 3. Депутатский мандат, его сущность. Правовая регламентация статуса парламентария.*
- 4. Формы деятельности, права и обязанности депутатов Государственной Думы, сенаторов.*
- 5. Гарантии деятельности депутатов Государственной Думы, сенаторов РФ, ответственность за нарушение статуса парламентария.*

1. Понятие конституционно-правового статуса депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации

Поправками к Конституции РФ 2020 г. в отношении статуса российских парламентариев предусмотрены следующие изменения:

- член Совета Федерации получил статус сенатора Российской Федерации;
- депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ст. 97 Конституции РФ).

Конституционно-правовой статус депутата является составной частью правовой модели деятельности депутата, включающей в себя в качестве структурных элементов (наряду с конституционно-правовым статусом) депутатский мандат; основания приобретения и прекращения статуса; принципы; правосубъектность; ограничения по занятию иной деятельности; 2) конституционно-правовой статус представляет собой закрепленное нормами конституционного права положение депутата в системе конституционно-правовых отношений, определяемое совокупностью прав, обязанностей, гарантий деятельности депутата и ответственностью за ненадлежащее осуществление прав и обязанностей. Это позволяет выделить в нем два уровня: первый – место (положение) депутата в системе конституционно-правовых отношений; второй – его права, обязанности, гарантии и ответственность; 3) конституционно-правовой статус в динамике рассматривается в трех аспек-

тах: а) временной (его возникновение, прекращение и «переживание»); б) в связи с иными статусами (например, конституционно-правовым статусом лица, переставшего быть депутатом); в) конституционно-правовой статус депутата, занимающего определенную должность в представительном органе власти; 4) конституционно-правовой статус депутата можно рассматривать и как определенное содержание норм конституционного права, раскрываемое в правовом регулировании, в правоотношениях. Это означает, что существует и конституционно-правовой институт, содержащий конституционно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, участником которых является депутат как в общем аспекте, так и с учетом конкретных должностей, занимаемых им в представительном органе власти. При этом конституционно-правовой статус депутата и конституционно-правовой институт связаны между собой, но имеют различное предназначение. В рамках конституционно-правового статуса реализуется содержание конституционно-правовых норм, раскрываемое в конкретных правоотношениях, участником которых является депутат.

Слово «статус» переводится с латинского как «положение или состояние кого-либо (чего-либо)», поэтому термины «правовой статус» и «правовое положение» обычно употребляются как синонимы и используются для обозначения места субъекта правового общения. Таким образом, при использовании понятий «правовое положение» и «правовой статус» мы будем исходить из их совпадения этимологически и по существу (все основные стороны юридического бытия индивида и его взаимоотношений с государством). Наиболее общим образом правовой статус можно определить как юридически закрепленное положение субъекта, поэтому иногда говорят также о юридическом статусе. Таким образом, можно сказать, что в понятие «правовой статус парламентария» входят такие элементы, как его права, свободы и обязанности, к числу второстепенных элементов относятся порядок избрания депутата, вид и содержание мандата депутата.

Правовое положение депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации, представителей законодательного органа России, Федерального Собрания регламентируется федеральным законом «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», нормами Конституции Российской Федерации и рядом других нормативных правовых актов.

Федеральный закон устанавливает права, обязанности и ответственность депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы, предусматривает основные правовые и социальные гарантии при осуществлении ими депутатской деятельности.

Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания депутата и прекращается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва, за исключением случаев, предусмотренных законом. Статья 96 Конституции определяет, в соответствии с законом Российской

Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», вступившим в силу 31 декабря 2008 г., пятилетний срок полномочий Государственной Думы.

Срок полномочий сенатора Российской Федерации определяется сроком полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Полномочия сенатора Российской Федерации начинаются с момента принятия Советом Федерации решения о признании его полномочий в порядке, установленном Регламентом палаты. Главы законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ представляют в Совет Федерации документы, подтверждающие их полномочия как главы соответствующего органа государственной власти субъекта РФ, в течение семи дней со дня их избрания или назначения на указанные должности.

Полномочия сенатора Российской Федерации прекращаются с момента принятия Советом Федерации решения о прекращении его полномочий в порядке, установленном Регламентом палаты. Полномочия сенатора Российской Федерации прекращаются автоматически в случае прекращения его полномочий в качестве главы соответствующего органа государственной власти субъекта РФ.

Полномочия сенатора Российской Федерации прекращаются досрочно в случаях утраты им гражданства РФ, вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении него, признания его недееспособным решением суда, вступившим в законную силу; объявления его умершим решением суда, вступившим в законную силу; смерти.

Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях утраты гражданства РФ, письменного заявления о сложении своих полномочий; избрания его депутатом иного представительного органа государственной власти или органа местного самоуправления (если в течение месяца со дня избрания от него не поступило письменного заявления о сложении полномочий депутата такого органа); поступления на государственную службу; занятия другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; отпуска Государственной Думы; смерти.

В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с Конституцией входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

¹ Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 05.08.2000 № 113-ФЗ.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного органа вносятся на рассмотрение этого органа его председателем.

В двухпалатном законодательном органе кандидатуры вносятся на рассмотрение данного органа поочередно председателями палат. Группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов может внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) на срок его полномочий. Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации.

2. Депутатский мандат, его сущность.

Правовая регламентация статуса парламентария

При характеристике депутата как члена парламента важное значение имеет мандат депутата, который является одним из элементов содержания правового статуса депутата. Мандат депутата выражает опосредованную правом сущность взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленную фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной воли народа в законодательном органе. Мандат депутата отличается от гражданско-правового договора представительства кругом субъектов (гражданскому праву не известны такие субъекты, как народ, избиратели округа), публичностью объекта представительства. Очевиден двуединый статус депутата, выступающего, с одной стороны, в качестве народного представителя, а с другой стороны, в качестве должностного лица. Такое положение депутата вытекает из двойственной природы парламента как представительного и законодательного органа и профессионального (преимущественно) характера деятельности депутата. При этом сущность мандата депутата определяется переносом выражения воли народа на деятельность депутата как народного представителя. Именно для осуществления представительских функций депутат наделяется должностными правами и обязанностями.

Можно выделить две разновидности депутатских мандатов, которые присущи различным странам мира: императивный и свободный.

Императивный мандат депутата к настоящему времени не имеет широкого применения.

Появление партийного императивного мандата в начале 20 в. является реакцией на существующие в некоторых государствах многочисленные переходы депутатов из одной партийной фракции в другую. Партийный императивный мандат характеризуется обязательностью для депутата указаний политической партии, от которой он избран; представительством интересов, в

первую очередь, своей политической партии; подконтрольностью депутата фракции; возможностью лишения мандата в случае отступления от партийной дисциплины. Он способствует бюрократизации государственного механизма, поскольку законодательно защищает интересы только узкокорпоративной группы членов общества (политической партии), а не всего народа.

Свободный мандат депутата является наиболее распространенным в мировой практике видом мандата на всех уровнях осуществления власти (государственном, региональном, местном) и считается одним из элементов института парламентаризма. Обстановка политического соперничества и срочность полномочий заставляют депутата учитывать мнение избирателей, несмотря на его формально-юридическую независимость. Значение свободного мандата в условиях современного государства заключается в ограничении давления на депутата со стороны политических партий, органов власти, лоббистов. Этот вид мандата обеспечивает депутату возможность действовать в соответствии со своими убеждениями, искать альтернативы существующему в государстве политическому режиму, а следовательно, способствует демократизации власти.

В Российской Федерации Конституция полностью обходит вопрос о природе мандата парламентария, законодательство же не решает его полностью. В целом, можно сказать, что императивный мандат отвергнут, так как не существует права отзыва депутата избирателями, но существующий свободный мандат все же обременен некоторыми традиционными чертами, например обязанностью депутата информировать избирателей о своей деятельности и обеспечивать их права и интересы. Однако отсутствие санкций за нарушения этих обязанностей позволяет депутату поступать в соответствии со своими убеждениями, то есть действовать свободно. С момента формирования Государственной Думы пятого созыва (декабрь 2007 г.) мандат депутата приобрел черты партийного императивного мандата. Этому способствует введение нормы о лишении депутата статуса, если он:

- 1) изменит свою партийную принадлежность;
- 2) не войдет в состав соответствующей партийной фракции;
- 3) прекратит по личному заявлению членство в партийной фракции. Усиливает зависимость депутата от партии и переход к формированию нижней палаты российского парламента исключительно по избирательной системе пропорционального представительства, признание политических партий единственным субъектом, правомочным выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы, повышение требований к политическим партиям. Указанные новеллы создают условия для превалирования интересов политической партии над интересами избирателей в деятельности депутата.

3. Формы деятельности, права и обязанности депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации

Федеральный закон о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы определяет основные формы депутатской деятельности.

а) участие в заседаниях соответственно Совета Федерации, Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания. В случае невозможности присутствовать на заседании соответствующей палаты, комитета, комиссии, согласительной и специальной комиссии по уважительной причине член Совета Федерации, депутат Государственной Думы заблаговременно информируют об этом соответственно Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы, председателя комитета, комиссии, сопредседателя согласительной и специальной комиссии;

б) участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой; парламентских комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», 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 сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);

ж) обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

з) работа с избирателями и обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

и) участие в работе депутатских объединений – фракций и депутатских групп в Государственной Думе. Такие фракции или группы образуются из числа депутатов – представителей политических партий и избирательных объединений.

Депутатская деятельность может осуществляться и в других формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Формы деятельности определены в законе для того, чтобы способствовать парламентариям в осуществлении их законотворческой деятельности.

Законодательством о статусе депутата установлены его основные права и обязанности. К числу основных прав депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы относятся¹:

а) право законодательной инициативы. Это право осуществляется путем внесения депутатами в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним, законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных законов, а также законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации либо о признании этих законов утратившими силу. Кроме того, группа депутатов (не менее одной пятой депутатов Совета Федерации или Государственной Думы) может вносить предложения о поправке и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Законодательные инициативы подлежат обязательному рассмотрению Государственной Думой.

б) право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым соответствующей палатой Федерального Собрания РФ. Это право обеспечивается личным участием каждого депутата в работе соответствующей палаты парламента России;

в) право на участие в работе комитетов и комиссий соответствующей палаты Федерального Собрания, членами которых они являются. Депутаты, избранные в комитеты и комиссии палат, вправе лично участвовать в обсуждении и решении всех рассматриваемых на заседаниях комитетов и комиссий вопросов;

г) право на получение и распространение информации. Депутаты обеспечиваются всеми документами, принятыми палатами Федерального Собрания, а также документами, информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента России, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом и другими высшими судебными органами страны, иными государственными органами и общественными объединениями.

При обращении депутата в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, на предприятия, в учреждения, организации (в том числе воинские части, организации и учреждения Министерства обороны РФ) должностные лица обеспечивают его по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, необходимой информацией и документацией, независимо от степени ее секретности, с соблюдением, конечно, условий, предусмотренных федеральным законодательством о го-

¹ См.: *Кутафин О. Е., Козлова Е. И.* Конституционное право России: учеб. для вузов. М., 2008.

сударственной тайне. Кроме того, руководители предприятий, учреждений и организаций обязаны предоставить депутату возможность воспользоваться консультацией специалистов по вопросам, также связанным с его депутатской деятельностью.

Право депутата на распространение информации реализуется путем предоставления ему преимуществ при выступлении по вопросам депутатской деятельности в государственных средствах массовой информации. При этом установлено правило, что материалы, предоставляемые депутатом по поручению соответствующих палат, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, а также депутатских объединений (фракций) в Государственной Думе, подлежат обязательному опубликованию или распространению через средства массовой информации в срок, согласованный с депутатом, но не позднее 7 дней после обращения. Следует отметить, что редактирование (правка) представленных депутатом материалов без его согласия не допускается;

д) депутат, группа депутатов Государственной Думы вправе обращаться с запросом к Правительству Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов. Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, должны дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения или в иной, установленный палатой, срок.

Депутат, группа депутатов Государственной Думы вправе обращаться с запросом к любому члену Правительства на заседании Государственной Думы;

е) по вопросам своей деятельности член Совета Федерации, депутат Государственной Думы пользуются правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение парламентарием указанных норм устанавливается регламентами палат. Сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы представляют декларации о доходах и сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Информация о нарушениях, выявленных в результате проверки налоговыми органами Российской Федерации, подлежит опубликованию в «Ведомостях Федерального Собрания Российской Федерации». Однако случаев подобного рода пока выявлено не было.

Не допускается вмешательство сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность.

4. Гарантии деятельности депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, ответственность за нарушение статуса парламентария

Для наиболее эффективного осуществления парламентариями своих полномочий ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе члена Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» определяет гарантии их деятельности. По способу выражения их можно разделить на две группы: правовые и социальные, или экономические.

Важнейшей правовой гарантией деятельности парламентариев является неприкосновенность. Депутаты Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев их задержания на месте преступления. Они также не могут быть подвергнуты личному досмотру за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Вопрос о лишении депутата неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания. При этом соблюдаются следующие основные правила. Для получения согласия на привлечение к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, арест и обыск депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы Генеральный прокурор РФ вносит представление в соответствующую палату Федерального Собрания. Совет Федерации или Государственная Дума не позднее чем в недельный срок со дня внесения представления Генерального прокурора РФ рассматривает это представление, принимает по нему мотивированное решение и в трехдневный срок извещает о нем Генерального прокурора РФ. При необходимости от Генерального прокурора РФ могут быть истребованы дополнительные материалы. В рассмотрении вопроса в соответствующей палате Федерального Собрания вправе участвовать депутат, в отношении которого внесено представление. О прекращении уголовного дела либо о вступившем в законную силу приговоре суда в отношении депутата сообщается той палате, депутат которой привлекался к ответственности.

Часть 1 статьи 98 Конституции гласит: «Члены Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения

безопасности других людей». Личный досмотр не является уголовно-процессуальным действием; согласно законодательству, правом производить досмотр обладают работники органов внутренних дел, федеральной службы контрразведки, таможенной службы Российской Федерации. Часть 2 статьи рассматривает вопрос о лишении неприкосновенности, который «решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания».

Под привлечением к уголовной ответственности имеется в виду вынесение следователем постановления о привлечении подозреваемого в качестве обвиняемого (ст. 143 УПК РФ). Таким образом, депутатская неприкосновенность не является основанием для отказа в возбуждении уголовного дела и производстве определенных следственных действий.

Парламентариию для осуществления им своих полномочий в здании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации предоставляется отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой (в том числе персональным компьютером, подключенным к общей сети, ко всем имеющимся правовым базам и государственным информационным системам, копировально-множительной техникой, аппаратом факсимильной связи), средствами связи.

По объему социальных гарантий депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру; Председатель палаты, заместители Председателя палаты – к Председателю Правительства Российской Федерации, заместителю Председателя Правительства Российской Федерации, соответственно.

К социальным гарантиям деятельности сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы относятся:

а) ежемесячное денежное вознаграждение, также члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы и членам их семей возмещаются расходы, связанные с переездом в город Москву для осуществления членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы своих полномочий, а также расходы, связанные с переездом сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы и членов их семей к постоянному месту жительства после прекращения их полномочий;

б) ежегодный оплачиваемый отпуск;

в) зачисление времени осуществления полномочий члена (депутата) Совета Федерации, депутата Государственной Думы в стаж федеральной государственной службы;

г) медицинское, санаторно-курортное обслуживание сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы и членов их семей;

д) пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы;

е) обязательное государственное страхование сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы на случай причинения вреда их здоровью и имуществу;

ж) обязательное государственное социальное страхование сенатора Российской 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 сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, не имеющих жилой площади в городе Москве;

и) иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров.

Довольно большой список гарантий обуславливается тем, что необходимо полностью оградить парламентариев как представителей законодательной ветви власти от каких-либо посягательств на их независимость. Кроме того, подчеркивается высокий статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Законом предусмотрена также ответственность должностных лиц и других работников органов государственной власти за нарушение его положений. Предоставление заведомо ложной информации, нарушение положений о неприкосновенности либо давление, связанное непосредственно с деятельностью в парламенте, влекут за собой ответственность, предусмотренную административным и уголовным законодательством.

Статусы депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации во многом схожи, но между ними есть и различия. Различия существуют в порядке выборов (назначения), формах деятельности, сроке нахождения на должности и в другом. Депутаты Государственной Думы избираются населением, а сенаторы Российской Федерации входят в состав палаты (назначаются) по должности. Государственная Дума работает на постоянной основе, а Совет Федерации – на непостоянной. В отличие от сенатора Российской Федерации, депутат Государственной Думы работает на профессиональной основе. Депутат Думы представляет в палате весь народ в целом, а сенатор Российской Федерации представляет свой субъект РФ. Он не может находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, избранные депутатами Государственной Думы, приостанавливают свою службу в ранее занимаемых должностях на период осуществления депутатских полномочий. Условия и порядок приостановления военной службы и службы в органах внутренних дел и органах прокуратуры для депутата Государственной Думы устанавливаются федеральным законом. Однако в своей совокупности депутаты Думы и сенаторы Российской Федерации образуют единый представительный и законодательный орган Российской Федерации.

Выводы по теме. Депутаты призваны обеспечить адекватное представительство интересов граждан не только в деятельности представительных органов власти, но и аппарата публичной власти в целом. Для решения данной задачи они должны обладать необходимыми правами и обязанностями, подкрепленными соответствующими гарантиями.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова структура конституционно-правового статуса депутата?
2. Имеет ли конституционно-правовой статус депутата в современный период такой же публично-властный характер?
3. Какова конституционно-правовая ответственность в структуре конституционно-правового статуса депутата?

Дополнительная литература

1. *Кутафин О. Е.* Конституционное право России: учеб. для вузов / О. Е. Кутафин, Е. И. Козлова. – Москва, 2008.
2. *Абдукадыров К. А.* Понятие статуса депутата / К. А. Абдукадыров // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2008. – № 3.
3. *Карасев А. Т.* Проблемы понятия и структуры конституционно- правового статуса депутата / А. Т. Карасев // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – № 4.

ТЕМА 24. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации.*
- 2. Порядок формирования, структура, компетенция Правительства Российской Федерации. Президиум Правительства Российской Федерации.*
- 3. Полномочия Правительства Российской Федерации.*
- 4. Акты Правительства Российской Федерации.*
- 5. Система федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации.*

1. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации

Глава 6 Конституции Российской Федерации посвящена закреплению конституционного статуса Правительства Российской Федерации. В соответствии со ст. 110 Основного закона Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть.

Правовая регламентация деятельности Правительства Российской Федерации осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Основными принципами деятельности Правительства Российской Федерации являются:

- верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов,
- народовластия;
- федерализма;
- разделения властей;
- ответственности;
- гласности;
- обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осущес-

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

ствяет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

2. Порядок формирования, структура, компетенция Правительства Российской Федерации

В состав Правительства входят Председатель Правительства, заместители и федеральные министры.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства, в порядке, установленном ст. 111 Конституции РФ. В этом процессе задействована Государственная Дума, которая прежде согласовывала, а теперь будет утверждать кандидатуру Председателя Правительства РФ. А в случае трехкратного отклонения кандидатур Председателя Правительства Дума подвергает себя угрозе роспуска Президентом РФ. Представляется, что принципиальная разница согласования и утверждения кандидатуры премьер-министра состоит в том, что если в первом случае Президент РФ еще имеет возможность «передумать» и не назначить согласованного кандидата, во втором случае такое утверждение уже влечет обязанность Президента РФ назначить представленного кандидата.

В результате конституционных изменений 2020 года статус Правительства России претерпел следующие изменения.

1. Часть 1 ст. 110 Конституции РФ установлено, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ. Тем самым юридически закрепляется место Президента РФ вне системы разделения властей и над Правительством РФ. А в ч. 3 ст. 110 Конституции РФ впервые закреплено, что Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением органов, руководство которыми непосредственно осуществляет Президент РФ.

2. Конституционно устанавливаются требования к членам Правительства РФ: председателем, заместителем Председателя Правительства РФ, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Председателю Правительства РФ, заместителям Председателя Правительства РФ, федеральным министрам, иным руководителям федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные

средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

3. Изменился порядок формирования Правительства РФ. После назначения Председателя Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства РФ освобожден от должности Президентом РФ.

Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры своих заместителей и федеральных министров (за исключением федеральных министров «силового блока»). Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом РФ. Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

4. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров Президент РФ вправе назначить этих должностных лиц из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением министров «силового блока»), остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

5. Роль Председателя Правительства РФ ограничивается. В соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента РФ он лишь организует его работу, но уже не определяет основные направления деятельности Правительства РФ. Мало того, теперь Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий (ст. 113 Конституции РФ)¹.

Председатель Правительства Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу.

Председатель Правительства Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации по заявлению об отставке либо в случае невозможности исполнения своих полномочий.

Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства в день принятия решения. Освобождение от должности Председатель Правительства Российской Федерации влечет за собой отставку Правительства.

¹ См.: *Безруков А. В.* Российское конституционное право: учеб. пособие. С. 284–285.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства Российской Федерации его обязанности исполняет один из его заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

В случае освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе до назначения нового Председателя Правительства Российской Федерации поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации на срок до двух месяцев.

Председатель Правительства не позднее недельного срока после назначения представляет президенту предложение о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Правительство действует в пределах срока полномочий Президента Российской Федерации и слагает свои полномочия перед вновь избранным президентом. Решение о сложении своих полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность Президента Российской Федерации. По поручению Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет свои полномочия до формирования нового Правительства.

Правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется президентом. Президент сам может принять решение об отставке Правительства.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству президент может объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

Председатель Правительства может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывает, президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Члены Правительства не вправе занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, заниматься предпринимательской деятельностью, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

Президент Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск

национальной гвардии Российской Федерации, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью указанных выше федеральных органов исполнительной власти, распределяет функции между этими федеральными органами исполнительной власти.

Президиум Правительства Российской Федерации.

Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации может образовать Президиум Правительства Российской Федерации. Заседания Президиума Правительства Российской Федерации проводятся по мере необходимости.

Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства Российской Федерации и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе отменить любое решение Президиума Правительства Российской Федерации.

3. Полномочия Правительства Российской Федерации

Правительство в пределах своей компетенции организует реализацию внутренней и внешней политики государства; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в стране; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует право законодательной инициативы.

Правительство вправе делегировать осуществление части своих полномочий органам исполнительной власти Российской Федерации и субъектов.

В сфере экономики Правительство:

1) обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств в стране;

2) прогнозирует социально-экономическое развитие страны, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;

3) вырабатывает государственную инвестиционную политику и осуществляет управление государственной собственностью;

4) осуществляет общее руководство таможенным делом;

5) принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров.

В сфере бюджета и финансов:

- 1) обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- 2) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет отчет об его исполнении;
- 3) разрабатывает и реализует налоговую политику;
- 4) принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- 5) управляет государственным внутренним и внешним долгом;
- 6) осуществляет валютное регулирование и валютный контроль.

В социальной сфере:

- 1) обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;
- 2) принимает меры по реализации трудовых прав граждан;
- 3) разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- 4) обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;
- 5) принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в стране;
- 6) содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;
- 7) разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере науки, культуры, образования:

- 1) разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;
- 2) обеспечивает проведение единой политики в области образования;
- 3) развивает сферу бесплатного образования;
- 4) обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение объектов культурного наследия общегосударственного значения и культурного наследия народов России.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды:

- 1) обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- 2) принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду;
- 3) организуют деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы страны;
- 4) координирует деятельность по предотвращению, уменьшению опасности и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью:

- 1) участвует в разработке и реализации государственной политики, направленной на обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- 2) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- 3) разрабатывает и реализует меры по развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;
- 4) осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

В сфере обороны и государственной безопасности:

- 1) осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности страны;
- 2) организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил;
- 3) обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих.

В сфере внешней политики и международных отношений:

- 1) осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики;
- 2) обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;
- 3) в пределах своих полномочий заключает международные договоры, обеспечивает выполнение обязательств по международным договорам;
- 4) отстаивает геополитические интересы России, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории;
- 5) осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Правительство вправе направлять в палаты парламента свои официальные отзывы на рассматриваемые палатами проекты правовых актов и предложения о поправках к ним, которые подлежат обязательному оглашению в палатах.

Правительство дает заключение по законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Члены Правительства вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания, комитетов и комиссий и быть выслушанными.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством законопроекта назначается официальный представитель Правительства.

В случае постановки депутатами и членами Федерального Собрания вопросов, касающихся деятельности Правительства, члены правительства вправе получать необходимые разъяснения о причинах постановки таких вопросов.

Правительство руководит работой министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

4. Акты Правительства Российской Федерации

Полномочия Правительства реализуются посредством его актов – постановлений и распоряжений, которые издаются на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации (ст. 115 Конституции).

Акты правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Акты по оперативным и текущим вопросам издаются в форме распоряжений¹.

Проекты актов Правительства вносятся в Правительство его членами, руководителями федеральных органов исполнительной власти, главами исполнительной власти субъектов. Поступающие в Правительство предложения граждан, организаций и предприятий о принятии решений Правительства направляются для предварительного рассмотрения указанным органам исполнительной власти.

Проекты актов Правительства Российской Федерации вносятся в Правительство с приложением пояснительной записки, содержащей обоснования и прогнозы ожидаемых социально-экономических и иных последствий их реализации. Они подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами представительной и исполнительной власти, государственными, общественными и другими организациями. Проекты актов Правительства Российской Федерации нормативного характера должны в обязательном порядке согласовываться Министерством юстиции Российской Федерации.

Проекты актов Правительства до их внесения в Правительство подлежат согласованию с Министром Российской Федерации в случае его участия в подготовке соответствующих проектов актов и руководителями (их заместителями) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство (не более чем с руководителями 3 органов), к сфере деятельности которых в основном относятся вопросы, содержащиеся в указанных проектах.

При внесении в Правительство предложений, требующих принятия закона Российской Федерации или решения Президента Российской Федерации, одновременно с предложением представляются проекты соответствующих актов и необходимые документы к ним.

Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства Российской Федерации.

Акты Правительства подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

¹ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

Акты Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение 10 дней после дня их подписания.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Правительства осуществляет Аппарат Правительства.

Постановления Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суд.

Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

5. Система федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации

Система федеральных органов исполнительной власти¹ включает: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности.

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр).

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной Границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Вывод по теме. Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, осуществляющим исполнительную власть и состоит из Председателя, заместителей и руководителей министерств. Задачей Правительства как коллегиального государственного органа является исполнение законов, оперативное решение государственных вопросов и участие в законодательной деятельности. Действует строго в соответствии со статьями Конституции, руководствуясь принципами народовластия, верховенства закона, гласности, принципами поддержания прав и свобод, а также на основе федеративности.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие нормативные правовые акты, определяют конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации?
2. Определите порядок формирования Правительства Российской Федерации.
3. Приведите примеры полномочий Правительства Российской Федерации в установленных сферах.
4. Какие акты вправе принимать Правительство Российской Федерации и в каком порядке?
5. В каких случаях Председатель Правительства досрочно прекращает свои полномочия?
6. Используя дополнительные источники информации, определите состав Президиума Правительства Российской Федерации?
7. Каким образом выглядит система федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации?
8. В чем заключается особенность руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти?

Дополнительная литература

1. *Ибрагимов О. А.* Конституционно-правовые проблемы реализации процедуры назначения Председателя Правительства Российской Федерации / О. А. Ибрагимов // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 10. – С. 15–18.
2. *Дзидзоев Р. М.* Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации: новые грани взаимоотношений / Р. М. Дзидзоев // Журнал российского права. – 2021. – № 5. – С. 43–54.
3. *Гиздатов А. Р.* Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации / А. Р. Гиздатов // Вопросы управления. – 2014. – № 3.

ТЕМА 25. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1. Понятие и функции судебной власти в Российской Федерации, ее место в системе разделения властей.*
- 2. Судебная система в Российской Федерации.*
- 3. Конституционные принципы правосудия.*
- 4. Конституционно-правовой статус судей.*

1. Понятие и функции судебной власти в Российской Федерации, ее место в системе разделения властей

Место судебной власти в системе органов государственной власти Российской Федерации в решающей степени определяется положением о разделении властей, закрепленным в ст. 10, 11 Конституции РФ. Судебная власть признается как разновидность государственной власти наряду с законодательной и исполнительной, ее органы пользуются самостоятельностью. Эта самостоятельность судебной власти проявляется в независимости судей, которые подчиняются только Конституции РФ и закону. В своей деятельности по осуществлению правосудия они никому не подотчетны.

Судебная власть – это самостоятельная независимая ветвь государственной власти, осуществляется судами, которые выполняют возложенные на них законом полномочия посредством установленного судопроизводства. В соответствии с Конституцией РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Как вид власти судебную власть теоретически нельзя отождествлять с судами, судебной системой. Судебной властью надлежит считать не орган (суд) или должностное лицо, а то, что они могут и в состоянии сделать, какими для этого способностями и возможностями обладают.

Одна из важнейших функций судебной власти – осуществление правосудия, т. е. производимой в процессуальном порядке правоприменительной деятельности суда по рассмотрению и разрешению гражданских, административных и уголовных дел, а также экономических споров в целях охраны прав и интересов граждан, организаций и государства.

Контролирующие полномочия судебной власти реализуются в первую очередь в форме контроля за соответствием федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативных актов всех уровней положениям Конституции РФ, осуществляемым Конституционным Судом РФ. Широко осуществляется нормоконтроль и судами общей юрисдикции всех уровней.

Контролирующие функции судебной власти реализуются также в форме контроля за законностью решений местных представительных и всех исполнительных органов, в государственном управлении путем:

- рассмотрения жалоб граждан и организаций на действия и решения органов (должностных лиц), нарушения их прав и свобод, жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях;

- проверки при рассмотрении уголовных дел качества предварительного расследования;

- рассмотрения жалоб и протестов о признании незаконными правовых актов управления;

- проверки при рассмотрении уголовных, гражданских, административных дел законности и дисциплины в деятельности органов, организаций и их должностных лиц, законности правовых актов управления, имеющих значение для разрешения дела.

Контрольная деятельность также представляет собой:

- обеспечение исполнения приговоров, иных судебных решений;

- разбирательство и решение дел об административных правонарушениях подведомственным судам;

- разъяснение действующего законодательства по вопросам судебной практики;

- реализацию Верховным Судом РФ права законодательной инициативы.

Контроль за законностью и обоснованностью действий и решений всех исполнительных органов и органов государственного управления, правоохранительных органов в процессе выявления и раскрытия преступлений, задержания подозреваемых в совершении преступлений, их ареста, совершения действий, связанных с ограничением права гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений, а также права на неприкосновенность жилища, правомерность прекращения уголовных дел и т. д., свидетельствуют о том, что судебная власть – равновесная ветвь среди других ветвей государственной власти.

Судебная власть представляет собой в соответствии с теорией разделения властей систему судебных органов государства, осуществляющих правосудие.

Наряду с правосудием судебная власть осуществляет судебный контроль (надзор) за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения (арест, обыск); толкование правовых норм; удостоверение фактов, имеющих юридическое значение (признание умершим); ограничение конституционной и иной правосубъектности граждан (признание ограниченно дееспособным); судебный надзор за решением судов.

2. Судебная система в Российской Федерации

Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе в Российской Федерации» (с изм. и доп.) определяют систему судов, действующих в РФ, что исключает возможность образования государственных и общественных органов, наделенных функцией правосудия. В Российской Федерации действуют федеральные суды, консти-

туционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Особо подчеркивается, что создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных настоящим Федеральным конституционным законом, не допускается.

Следующий принцип отправления правосудия: *разбирательство дел во всех судах является открытым*. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом (см., например, ч. 2 ст. 241 УПК РФ, ст. 10 ГПК РФ):

1) разбирательство дела в суде может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны;

2) рассматриваются дела о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими возраста шестнадцати лет;

3) рассмотрение дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности и других преступлениях может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство;

4) этого требуют интересы обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц.

В любом случае, слушание дела ведется с соблюдением всех правил судопроизводства. Приговоры и решения оглашаются в открытом заседании.

Часть 2 ст. 123 Конституции РФ закрепляет принцип *заочного разбирательства уголовных дел в судах не допускается*. Судебное разбирательство уголовного дела проводится при обязательном участии подсудимого (ч. 1 ст. 247 УПК РФ), за исключением некоторых случаев.

1. Судебное разбирательство в отсутствие подсудимого может быть допущено в случае, если по уголовному делу о преступлении небольшой или средней тяжести подсудимый ходатайствует о рассмотрении данного уголовного дела в его отсутствие (ч. 4 ст. 247 УПК РФ).

2. В исключительных случаях судебное разбирательство по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях может проводиться в отсутствие подсудимого, который находится за пределами территории Российской Федерации и (или) уклоняется от явки в суд, если это лицо не было привлечено к ответственности на территории иностранного государства по данному уголовному делу (ч. 5 ст. 247 УПК РФ).

Следует подчеркнуть, что данное правило касается рассмотрения судами уголовных дел – категории самых опасных правонарушений, за которые предусмотрена самая большая ответственность.

Конституция устанавливает, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Эта конституционная норма ставит в равное положение все стороны в процессе, избавляя правосудие от обвинительного уклона.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей (ч. 4 ст. 123 Конституции РФ). В ч. 3 ст. 31 УПК РФ указаны наиболее тяжкие и опасные преступления, по которым дела могут быть рассмотрены судом присяжных. Это государственная измена, терроризм, призывы к насильственному изменению конституционного строя, бандитизм, умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах, посягательство на жизнь сотрудника милиции и другие. По этим составам преступлений предусмотрены суровые наказания, что порождает необходимость усиления гарантий защиты подсудимых. Суд присяжных образуется при Верховном Суде РФ, верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, окружных (флотских) военных судах в количестве 12 заседателей и одного судьи. Коллегия присяжных заседателей формируется на основании списка избирателей на соответствующей территории.

Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом (ст. 124 Конституции РФ).

Следует обратить внимание на то, что Конституция РФ устанавливает судебную систему страны, но не определяет четко состава всей судебной системы. Судебная система России закреплена Федеральным конституционным законом «О судебной системе РФ». Часть 2 ст. 4 Закона четко определяет круг судебных органов – то есть состав судебной системы России: в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

Согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 118) судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством четырех видов судопроизводства: конституционного; гражданского; административного; уголовного.

Каждому из этих видов соответствует свой комплекс установленных законом процессуальных правил.

Конституция РФ не содержит перечня конкретных судебных инстанций, а ограничивается закреплением общего правила о том, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ (гл. 7) и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Создание чрезвычайных судов Конституцией не допускается.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд РФ,
- Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции.

С 1992 по 2014 гг. высшим судебным органом по разрешению экономических споров выступал Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Однако 21 июня 2013 г., выступая на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума, Президент РФ В.В. Путин предложил объединить Верховный Суд и ВАС РФ и внести соответствующие поправки в Конституцию РФ. По мнению Главы государства, это позволит обеспечить единые подходы к разрешению споров с участием как граждан, так и организаций, а также споров с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Функции ВАС переданы Верховному Суду РФ.

Оставляя за скобками дискуссии о целесообразности такого решения, отметим, что преобразование высших судов Российской Федерации ни в коей мере не отменяет такую особенность национальной судебной системы, как профессиональная специализация ветвей судопроизводства, судебного процесса и, соответственно, инстанций, осуществляющих судебную власть.

Суды общей юрисдикции в Российской Федерации с советского времени существуют на трех уровнях: Верховный Суд РФ, федеральные суды регионов (верховные суды республик в составе Российской Федерации, краевые, областные, Московский и Санкт-Петербургский городские, суды автономной области и автономных округов), районные (городские) народные суды. Кроме того, к системе федеральных судов общей юрисдикции относятся военные суды.

С 1999 г. в регионах создается четвертый уровень системы судов общей юрисдикции – институт мировых судей, предусмотренный Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г. Мировые судьи, нижестоящие по отношению к районным судам, не входят в федеральную судебную систему и назначаются (избираются) на местах в соответствии с региональным законодательством. Федеральный закон № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» был принят 17 декабря 1998 г.

3. Конституционные принципы правосудия

Правосудие – непосредственное осуществление судебной власти, это такой вид государственной деятельности, который предназначен для рассмотрения и разрешения в установленном законом порядке различных споров, связанных с действительным или предполагаемым нарушением законодательства, прав и интересов граждан и их объединений. Правосудие – самостоятельная отрасль государственной деятельности, которую осуществляет суд путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях в особой, установленной законом процессуальной форме гражданских, уголовных и иных

дел. Деятельность суда по осуществлению правосудия направлена на охрану прав и законных интересов физических и юридических лиц, государства.

Одним из важнейших принципов является *осуществление правосудия только судом* (ст. 118 Конституции). Это означает, что в Российской Федерации нет и не может быть никаких, кроме судов, государственных или иных органов, которые располагали бы правом рассматривать и разрешать гражданские, уголовные и другие дела. Согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 118) судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

4. Конституционно-правовой статус судей

Судьи – это лица, наделенные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе (см. ч. 1 ст. 11 ФКЗ «О Судебной системе Российской Федерации»). Требования и распоряжения судей при осуществлении их полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц. Проявление неуважения к суду или судьям, неисполнение требований и распоряжений судей влекут установленную законом ответственность.

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы в юридической профессии не менее пяти лет (ст. 119 Конституции). При этом ФЗ «О статусе судей Российской Федерации» устанавливает, что:

1) судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы в юридической профессии не менее 15 лет;

2) судьей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы в юридической профессии не менее 10 лет;

3) судьей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда округа может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы в юридической профессии не менее семи лет;

4) 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 юридической профессии не менее пяти лет.

Предельный возраст пребывания в должности судьи федерального суда законом установлен в 70 лет.

В стаж работы в юридической профессии включается время работы на требующих юридического образования государственных должностях в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, а также в государственных органах, существовавших в Российской Федерации до принятия действующей Конституции Российской Федерации; муниципальных должностях, в том числе в органах местного самоуправления.

Статья 3 ФЗ «О статусе судей Российской Федерации» предъявляет следующие требования к судьям.

1. Судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации и другие законы.

2. 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.

3. Судья не вправе быть депутатом, третейским судьей, арбитром, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Судья не вправе 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.

Статья 120 Конституции РФ провозглашает независимость судей, подчинение их только закону России. Это главное условие самостоятельности и эффективности судебной власти, ее способности защищать права и свободы людей.

Независимость судьи обеспечивается:

- предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия;
- запретом под угрозой ответственности чье бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия;
- приостановления и прекращения полномочий судьи установленным порядком;
- правом судьи на отставку;
- неприкосновенностью судьи;
- системой органов судейского сообщества;
- предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Судья, члены его семьи и их имущество находятся под особой защитой государства. Органы внутренних дел обязаны принять необходимые меры к обеспечению безопасности судьи, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества, если от судьи поступит соответствующее заявление.

Судья имеет право на хранение и ношение служебного огнестрельного оружия, которое выдается ему органами внутренних дел по его заявлению (ст. 9 ФЗ «О статусе судей Российской Федерации»).

Статья 121 Конституции РФ устанавливает, что судьи несменяемы. Несменяемость судьи означает стабильное сохранение им занимаемой должности, смена которой может произойти только с согласия этого судьи.

По общему правилу, полномочия судьи не ограничены определенным сроком. Исключения составляют судьи районных (городских) судов, судьи военных гарнизонов (армий, флотилий, соединений), впервые назначаемые на свои должности. Они назначаются сроком на три года, по истечении которого могут быть назначены без ограничения срока их полномочий. Судья не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его согласия.

Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Полномочия судьи приостанавливаются решением квалификационной коллегии судей при наличии одного из следующих оснований:

1) признание судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;

2) возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечение его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу;

3) участие судьи в предвыборной кампании в качестве кандидата в состав органа законодательной (представительной) власти Российской Федерации или органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации;

4) избрание судьи в состав органа законодательной (представительной) власти Российской Федерации или органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия судьи прекращаются по следующим основаниям:

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;

5) увольнение судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;

6) прекращение гражданства Российской Федерации;

- 7) занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи;
- 8) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;
- 9) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;
- 10) смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;
- 11) отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда.

Полномочия судьи прекращаются или приостанавливаются решением соответствующей квалификационной коллегии судей. За совершение дисциплинарного проступка на судью может быть наложено взыскание в виде предупреждения или прекращения полномочий.

Судьи неприкосновенны. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, предусмотренном законом. 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 Российской Федерации – Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Конституционного Суда Российской Федерации;

– в отношении судьи Верховного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда – Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации о нали-

чии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации;

– в отношении судьи иного суда – Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации.

Заключение судебной коллегии о наличии в действиях судьи признаков преступления принимается в 10-дневный срок после поступления в суд соответствующего представления Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации с участием прокурора, а также судьи и (или) его адвоката на основании представленных в суд материалов.

Мотивированное решение Конституционного Суда Российской Федерации либо квалификационной коллегии судей по вопросу о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу принимается в 10-дневный срок после поступления представления Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и заключения судебной коллегии о наличии в действиях судьи признаков преступления.

Изменение в ходе расследования уголовного дела квалификации состава преступления, которое может повлечь ухудшение положения судьи, допускается только в порядке, установленном настоящей статьей для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу.

Схожий порядок установлен для привлечения судьи к административной ответственности. 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.

При рассмотрении вопросов о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу, привлечении судьи к административной ответственности, производстве в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий судьи либо квалификационная коллегия судей, установив, что производством указанных мероприятий или действий обусловлено позицией, занимаемой судьей при осуществлении им судейских полномочий, отказывают в даче согласия на производство указанных мероприятий или действий.

Выводы по теме. Право граждан на судебную защиту закреплено в Конституции РФ (ст. 46). В России сложилась развернутая судебная система, которая представляет собой совокупность судов, объединенных общностью задач, принципов организации и деятельности, руководствующихся единым материальным и процессуальным законодательством и обладающих соответствующей компетенцией.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие существуют функции судебной власти в Российской Федерации?
2. Каково место судебной власти в системе разделения властей?
3. Что в себя включает судебная система в Российской Федерации?
4. Каковы конституционные принципы правосудия?
5. Какие права и обязанности имеются у судей?

Дополнительная литература

1. *Рябцева Е. В.* Взаимодействие Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации как высших органов судебной власти в РФ / Е. В. Рябцева // Российский судья. – 2022. – № 6. – С. 39–44.
2. *Адашкин Д. А.* Сущность и социальные функции судебной власти в современной России / Д. А. Адашкин // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 8. – С. 42–51.
3. *Момотов В. В.* Судебная власть Российской Федерации в контексте международно-правовых стандартов независимости, эффективности и ответственности суда / В. В. Момотов // Прецеденты Европейского суда по правам человека. – 2021. – № 10. – С. 2–6.

ТЕМА 26. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ, КОНСТИТУЦИОННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

- 1. Конституционный Суд России как высший орган конституционного контроля в Российской Федерации.*
- 2. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.*
- 3. Специфика решений Конституционного Суда Российской Федерации.*

1. Конституционный Суд России как высший орган конституционного контроля в Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации является высшим органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства¹.

Конституционный контроль представляет собой самостоятельную сферу государственной деятельности, направленную на обеспечение соответствия Конституции России всех нормативно-правовых актов, действующих на территории Российской Федерации². Именно по этой причине Конституционный Суд РФ занимает особое место, которое определяется не иерархичной соподчиненностью (как это реализуется в судах общей юрисдикции), а спецификой его компетенции, оказывающей существенное влияние на правотворческий и правоприменительный процессы.

В силу различных обстоятельств, таких как низкий уровень правовой культуры, большое количество нормативно-правовых актов, отставание личных интересов и других, государством время от времени принимаются законы, частично или полностью противоречащие Конституции РФ.

В нашем государстве функцию обеспечения конституционной законности осуществляет Конституционный Суд РФ, являющийся специальным судебным органом конституционного контроля. Под контролем обычно понимают право какого-то органа проверять деятельность вплоть до отмены актов подконтрольного органа. От контроля отличается надзор, который сводится к наблюдению, позволяющему указать на ненадлежащее исполнение закона.

Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»).

Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, испол-

¹ Статья 1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru>.

² Существуют и иные подходы к выстраиванию системы конституционной юстиции. Например, в Иране функционирует наблюдательный совет (конституционно-религиозный совет), состоящий из 12 человек: шести богословов, назначенных руководителем государства (высшим духовным лицом), и шести юристов, предложенных парламентом.

нительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Полномочия Конституционного Суда России:

1. Разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

2. Разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

3. По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

4. Дает толкование Конституции Российской Федерации.

5. По запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

6. Выступает с законодательной инициативой.

7. Осуществляет иные полномочия.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. При осуществлении конституционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или органов.

По вопросам своей внутренней деятельности Конституционный Суд Российской Федерации принимает Регламент Конституционного Суда Российской Федерации. В Регламенте устанавливаются: порядок определения пер-

сонального состава палат Конституционного Суда Российской Федерации; порядок распределения дел между ними; порядок определения очередности рассмотрения дел в пленарных заседаниях и в заседаниях палат; некоторые правила процедуры и этикета в заседаниях; особенности делопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации; требования к работникам аппарата Конституционного Суда Российской Федерации; иные вопросы внутренней деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

Состав Конституционного Суда РФ изначально Конституцией РФ был определен в количестве девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Теперь численный состав Конституционного Суда РФ изменен, он состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя (было два заместителя).

Председатель Конституционного Суда РФ и его заместитель назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда РФ. По решению Конституционного Суда РФ они могут досрочно освобождаться от должности.

Конституционный Суд РФ является постоянно действующим органом и вправе осуществлять свои полномочия при наличии в его составе не менее 2/3 от общего числа судей.

Первоначально Конституционный Суд РФ состоял из двух палат, включающих, соответственно, десять и девять судей, рассматривал дела только в порядке устного судопроизводства. Однако действующим законодательством разрешение дел в заседаниях палат упразднено, все решения Суд принимает в пленарных заседаниях. Законодатель также установил новый порядок разрешения дел – без проведения слушаний. И еще один интересный момент. Законодатель теперь иначе трактует принцип непрерывности. Конституционный Суд может начинать рассмотрение нового дела до провозглашения решения по ранее начатому делу¹.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации неприкосновенен. Он не может быть привлечен к какой-либо ответственности, в том числе после прекращения его полномочий, за мнение, выраженное им при рассмотрении дела в Конституционном Суде Российской Федерации, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность данного судьи в преступном злоупотреблении своими полномочиями.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ могут быть приостановлены в случаях, если было дано согласие Конституционного Суда России на арест судьи или привлечение его к уголовной ответственности, а также по состоянию здоровья.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются практически по тем же основаниям, что и у судей других судов:

¹ См.: Безруков А. В. Российское конституционное право: учеб. пособие. С. 302.

- нарушение порядка его назначения на должность судьи Конституционного Суда РФ;
- вынесение в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу;
- совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи;
- продолжение судьей, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда РФ, занятий или совершение действий, не совместимых с его должностью;
- систематическое уклонение от голосования без уважительных причин и др.

Конституционный Суд Российской Федерации вправе рассмотреть в пленарном заседании любой вопрос, входящий в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации:

- 1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик и уставов субъектов Российской Федерации;
- 2) дает толкование Конституции Российской Федерации;
- 3) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- 4) принимает послания Конституционного Суда Российской Федерации;
- 5) решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Конституционный Суд Российской Федерации в пленарных заседаниях также:

- 1) избирает Председателя, заместителя Председателя, судью-секретаря Конституционного Суда Российской Федерации;
- 2) формирует персональные составы палат Конституционного Суда Российской Федерации;
- 3) принимает Регламент Конституционного Суда Российской Федерации и вносит в него изменения и дополнения;
- 4) устанавливает очередность рассмотрения дел в пленарных заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации, а также распределяет дела между палатами;
- 5) принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации, а также о досрочном освобождении от должности Председателя, заместителя Председателя и судьи-секретаря Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации:

- 1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:
 - а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

В новой редакции Конституции РФ уточнена и расширена компетенция Конституционного Суда РФ, который в порядке, установленном федеральным конституционным законом:

– проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в подп. «а» и «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, примененных в конкретном деле, *если исчерпаны все другие внутрисударственные средства судебной защиты;*

– проверяет по запросу Президента Российской Федерации конституционность проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ законов до их подписания Президентом РФ;

– в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;

– по запросу Президента РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъекта Рос-

сийской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Основными принципами деятельности Конституционного Суда РФ являются: независимость, коллегиальность, гласность, непрерывность судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон.

Производство в Конституционном Суде Российской Федерации ведется на русском языке. Участникам процесса, не владеющим русским языком, обеспечивается право давать объяснения на другом языке и пользоваться услугами переводчика.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Судья Конституционного Суда Российской Федерации не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей, если иное не предусмотрено законом. Решение о толковании Конституции Российской Федерации принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей.

Конституционный Суд Российской Федерации независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношении от любых других органов. Финансирование Конституционного Суда Российской Федерации производится за счет федерального бюджета и обеспечивает возможность независимого осуществления конституционного судопроизводства в полном объеме. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной статьей необходимые для обеспечения деятельности Конституционного Суда Российской Федерации средства, которыми Конституционный Суд Российской Федерации распоряжается самостоятельно.

С 2007 г. местом пребывания Конституционного Суда России является Санкт-Петербург.

2. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации

Полномочия Конституционного Суда РФ можно объединить по нескольким группам.

К первой группе полномочий относится контроль за соответствием Конституции РФ иных правовых актов. Значимость конституционного контроля отражает спектр субъектов, уполномоченных, в соответствии со ст. 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», инициировать возбуждения дел в конституционном судопроизводстве: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ,

Верховный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ¹.

Ко второй группе полномочий относится рассмотрение дел по спорам о компетенции между различными органами. В данном случае речь идет об органах, указанных в ч. 2 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»: споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов, между высшими государственными органами субъектов.

Третью группу составляют полномочия по рассмотрению дел о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан. Именно при характеристике этого полномочия отражается одна из ключевых особенностей конституционного судопроизводства: фактические обстоятельства не устанавливаются (они презюмируются предоставленными материалами, подтверждающими нарушение прав и свобод граждан), поэтому Конституционным Судом РФ решаются исключительно вопросы права.

Четвертая группа полномочий связана с рассмотрением дел о конституционности законов по запросам судов. Так, в соответствии со ст. 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» суды любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, могут обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке его конституционности.

Следующая важная группа полномочий Конституционного Суда РФ связана с толкованием Конституции РФ. Исходя из формулировки ст. 105 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» он не правомочен самостоятельно толковать Конституцию РФ, а делает это исключительно на основании запроса: Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального собрания РФ, Правительства РФ или органов законодательной власти субъектов РФ. В научной литературе неоднократно отмечалось, что Конституционному Суду РФ необходимо предоставить возможность осуществлять толкование Конституции РФ по его собственному волеизъявлению, что станет импульсом к более оперативному, квалифицированному толкованию законодательства, уменьшению злоупотребления конституционными правами и, как следствие, повысит престиж Конституционного Суда РФ.

Однако Конституционный Суд РФ не рассматривает ненормативные (индивидуальные) акты органов власти, правовые акты, включая нормативные, поскольку это входит в компетенцию судов общей юрисдикции. Аналогичная

¹ См.: Конституционное право: учебник / под ред. Б. Н. Габричидзе, А. Н. Ким-Кимэн, А. Г. Чернявского. М., 2009. С. 154.

ситуация характерна для проверки правоприменительной практики, во многом совпадающей с практикой судебной.

Толкование Конституции России Конституционным Судом РФ обладает особой юридической силой. Оно является официальным и обязательным для всех органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Шестая группа полномочий – это полномочия по рассмотрению дел о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Анализируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что Конституционный Суд РФ занимает особое место в системе судебных органов Российской Федерации, имеет широкий спектр полномочий и является ядром обеспечения конституционализма в стране.

Также необходимо помнить, что Конституционный Суд РФ обладает правом законодательной инициативы через внесение:

- проектов новых законов;
- законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо о признании этих законов утратившими силу;
- поправок к принятым в первом чтении законопроектам;
- предложений о поправках к Конституции России¹.

Тем не менее, на практике Конституционный Суд РФ право законодательной инициативы практически не реализует, за исключением Закона о Конституционном Суде, проект которого был предложен им самим.

Важным представляется тот факт, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» был принят практически спустя полгода после принятия Конституции РФ, а Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»² – лишь по истечении трех лет. Данный факт, без сомнения, имеет веские обоснования, которые обусловлены социально-политическими преобразованиями в Российской Федерации начала девяностых годов двадцатого века, существенно повлиявшими на современное положение Конституционного Суда в судебной системе России.

Как уже упоминалось, деятельность Конституционного Суда РФ базируется на принципах независимости, коллегиальности, гласности, непрерывности судебного заседания, состязательности и равноправия сторон³. Этот факт во многом предопределяет и высокие требования к судьям Конституционно-

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru>

² См.: *Чепурнова Н. М.* Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2009. С. 49.

³ Статья 29, 30, 31, 34, 35 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru>.

го Суда РФ: 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. Судья Конституционного Суда назначается на срок 12 лет. Назначение на эту должность на второй срок не допускается. Предельный возраст для пребывания в должности судьи Конституционного Суда – 70 лет¹.

В соответствии со ст. 11 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» его судья не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, вести политическую пропаганду и агитацию, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью, входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей. Судья Конституционного Суда РФ не может быть членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать или сохранять за собой другие государственные и общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью (кроме преподавательской, научной и иной творческой, занятие которой не должно препятствовать выполнению его обязанностей и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседаниях). Судья Конституционного Суда не вправе осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства, в суде, арбитражном суде или иных органах, оказывать кому-либо покровительство в получении прав и освобождении от обязанностей. Он 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 РФ, а также который изучается или принят к рассмотрению Конституционным Судом РФ, до принятия решения по этому вопросу².

3. Специфика решений Конституционного Суда Российской Федерации

Решения Конституционного Суда РФ принимаются открытым голосованием путем поименного опроса судей, которые не вправе воздержаться или уклониться от голосования. Для принятия решения за него должны проголосовать большинство судей, участвующих в голосовании (в состав Конститу-

¹ См.: *Варламова Н. А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ: юридическая природа, техника выявления и проблемы имплементации в правовую систему: учебник. Материалы совещания. М., 2010. С. 213.

² См.: *Гаджиев Г. А.* Конституционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 21–29.

ционного Суда РФ входят 11 судей). Решение по вопросу о толковании Конституции РФ всегда принимается большинством не менее $\frac{2}{3}$ от общего числа судей. Принятое решение подписывается всеми судьями, участвующими в голосовании¹.

Решение Конституционного Суда РФ можно определить как облаченный в установленную законом форму правовой акт, которым Конституционный Суд РФ в пределах своей компетенции выражает свою волю посредством констатации юридически значимых фактов и изложения государственно-властных велений, имеющих обязательное значение для участников конституционных правоотношений².

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде РФ» приведен исчерпывающий перечень принимаемых данным судебным органом решений: постановление, заключение, определение и решение по организационным вопросам.

К самостоятельным видам решений не относятся предложения Конституционного Суда РФ, вносимые в порядке реализации права законодательной инициативы, послания Конституционного Суда РФ, а также разного рода заявления³.

Первым видом решения Конституционного Суда РФ является постановление, которое представляет собой итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу рассмотренного дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов, государственно-правовых договоров и не вступивших в силу международных договоров РФ, о разрешении споров о компетенции, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, а также о толковании Конституции РФ.

Ко второму виду итоговых решений Конституционного Суда РФ относится заключение, оно выносится Конституционным Судом РФ, когда требуется проверка соблюдения установленного порядка выдвижения обвинения Президенту РФ в государственной измене или ином тяжком преступлении.

Третьим видом итоговых решений являются определения, или все иные акты Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе конституционного судопроизводства. Они связаны с организацией работы Конституционного Суда РФ, с обеспечением проведения его заседаний, решением вопросов об избрании Председателя Конституционного Суда, его заместителя, судьи-

¹ См.: Конституционное право: учебник / под ред. Б. Н. Габричидзе, А. Н. Ким-Кимэн, А. Г. Чернявского. С. 175.

² См.: Митюков М. А. Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 12.

³ См.: Авакьян С. А. Полномочия Конституционного Суда РФ: нерешенные проблемы // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2. С. 18.

секретаря, об утверждении в должности руководителей подразделений Секретариата суда, об одобрении Регламента, формировании палат, о принятии к производству конкретных дел, о назначении судей-докладчиков¹.

Юридическая сила решений Конституционного Суда РФ закреплена в ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ». Исходя из необходимости обеспечения конституционной законности, верховенства Конституции РФ и соблюдения законов, защиты прав и свобод человека и гражданина, данная норма закона гласит²:

- решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения;
- решение Конституционного Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами;
- акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу;
- признанные не соответствующими Конституции РФ вступившие в силу международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению;
- решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Решения Конституционного Суда имеют специфическую юридическую природу, что позволяет ряду ученых делать вывод не только об их нормативно-интерпретационном, но и прецедентном характере, что, однако, вызывает множество дискуссий³.

Выводы по теме. Конституционный суд – это судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Он играет важную роль для соблюдения принципа законности в защите прав граждан и организаций, что объясняет и особую значимость решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля

1. В каких нормативных источниках определены полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ?

¹ См.: *Эбзеев Б. С.* Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 17.

² См.: Конституционное право России: учебник / А. Е. Постников, В. Д. Мазаев, Е. Е. Никитина. М., 2008. С. 399.

³ См.: *Авакьян С. А.* Полномочия Конституционного Суда РФ: нерешенные проблемы // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2. С. 20; *Лазарев Л. В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2006. С. 40; *Митюков М. А.* Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 16.

2. Перечислите полномочия Конституционного Суда РФ.
3. Какие акты принимает Конституционный Суд РФ по вопросам своей деятельности?
4. Как изменились полномочия Конституционного Суда РФ в результате внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 году.

Дополнительная литература

1. *Пушкина А. А.* Ценностное толкование: роль Конституционного Суда Российской Федерации / А. А. Пушкина // Журнал российского права. – 2022. – № 5. – С. 56–69.
2. *Афанасьев С.* Обзор правовых позиций в постановлениях Конституционного Суда России / С. Афанасьев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2022. – № 3. – С. 175–189.
3. *Лозовская С. В.* Постановления Конституционного Суда РФ как источник права / С. В. Лозовская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 1. – С. 8–12.
4. *Митюков М. А.* Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации / М. А. Митюков // Журнал российского права. – 2001. – № 7. – 2001. – С. 12.

ТЕМА 27. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Система обеспечения безопасности: понятие, структура.
2. Национальная безопасность: понятие, объекты защиты, оценка состояния.
3. Статус Совета Безопасности Российской Федерации.

1. Система обеспечения безопасности: понятие, структура

Вопросы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О безопасности»¹, Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², указом Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»³.

В соответствии с п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации оборона и безопасность отнесены к вопросам исключительного ведения Российской Федерации.

Основными принципами обеспечения безопасности в Российской Федерации являются:

- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- 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;
- приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 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.

Деятельность по обеспечению безопасности включает в себя:

- прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>

³ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>

- разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;
- организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная политика в области обеспечения безопасности – это часть внутренней и внешней политики Российской Федерации, которая представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации.

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 Российской Федерации.

Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности.

Полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности:

- определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;
- утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности;
- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;

– вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения;

– принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации:

а) решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

б) меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;

– решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты:

а) информации и государственной тайны;

б) населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

– осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации в области обеспечения безопасности:

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

– рассматривает принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральные законы в области обеспечения безопасности;

– утверждает указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности.

Полномочия Правительства Российской Федерации в области обеспечения безопасности:

– участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности;

– формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию;

– устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет;

– организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми для выполнения задач в области обеспечения безопасности;

– осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности. Федеральные органы исполнительной власти вы-

полняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

2. Национальная безопасность: понятие, объекты защиты, оценка состояния

Национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечивается реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойное 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 Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

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.

Реализация государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется путем согласованных действий всех элементов системы ее обеспечения под руководством Президента Российской Федерации и при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации.

Контроль за ходом реализации Стратегии осуществляется в рамках государственного мониторинга состояния национальной безопасности; его результаты отражаются в ежегодном докладе Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Основными показателями, необходимыми для оценки состояния национальной безопасности, являются:

- удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств;
- доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах;
- ожидаемая продолжительность жизни;
- валовой внутренний продукт на душу населения;
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10 процентов наиболее обеспеченного населения и 10 процентов наименее обеспеченного населения);
- уровень инфляции;
- уровень безработицы;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий и образования;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на культуру;
- доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам.

3. Статус Совета Безопасности Российской Федерации

В соответствии с п. «ж» ст. 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом¹.

Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Положение о Совете Безопасности Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации².

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>

² Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств», «Положением о Межведомственной комиссии Совета

Основными задачами Совета Безопасности являются:

1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности;

2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации:

а) о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;

б) о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

в) о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;

5) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения безопасности;

6) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Основными функциями Совета Безопасности являются:

1) рассмотрение вопросов обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

2) анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

3) разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

4) осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности;

5) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности;

Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования», «Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности», «Положением о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации») [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>

6) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

7) организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществление контроля за их реализацией;

8) организация научных исследований по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности.

В состав¹ Совета Безопасности входят Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, которым по должности является Президент Российской Федерации; Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации (далее – Секретарь Совета Безопасности); постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности.

Постоянные члены Совета Безопасности входят в состав Совета Безопасности по должности в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Секретарь Совета Безопасности входит в число постоянных членов Совета Безопасности.

Члены Совета Безопасности назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, им определяемом.

Решения Совета Безопасности оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности или протоколами оперативных совещаний Совета Безопасности и вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации.

Вступившие в силу решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

В целях реализации решений Совета Безопасности Президентом Российской Федерации могут издаваться указы и распоряжения.

Вывод по теме. В свете складывающейся геополитической ситуации, вопросы обеспечения национальной безопасности приобретают особое значение для сохранения национального и территориального суверенитета Российской Федерации, а также стабильного развития и укрепления российской государственности.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие нормативные правовые акты регулируют вопросы обеспечения безопасности в Российской Федерации?

2. Назовите основные принципы обеспечения безопасности в Российской Федерации.

3. Определите основные функции Совета Безопасности.

¹ Указ Президента РФ от 25.05.2012 № 715 «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

4. Каким образом оформляются решения Совета Безопасности, и какое юридическое значение они имеют?
5. Сформулируйте определение понятия «национальная безопасность».
6. Какие виды безопасности включает национальная безопасность?
7. Перечислите основные задачи Совета Безопасности.

Дополнительная литература

1. Конституционное право России: учеб. пособие / А. Т. Карасев [и др.]; ред. А. Т. Карасев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2013. – 372 с.
2. *Попова Н. Ф.* Новые приоритеты обеспечения национальной безопасности РФ / Н. Ф. Попова // Административное право и процесс. – 2022. – № 5. – С. 16–18.
3. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учеб. пособие / Т. В. Горева, А. Р. Лаврентьев, Р. В. Павленков, Н. А. Трусов. – Москва: ДГСК МВД России, 2019. – 440 с.
4. Конституционное право России: хрестоматия / сост.: А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

ТЕМА 28. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

- 1. Общая характеристика конституционного статуса правоохранительных органов в системе национальной безопасности.*
- 2. Понятие и признаки правоохранительных органов в Российской Федерации.*
- 3. Система правоохранительных органов России.*
- 4. Функции правоохранительных органов как элемент их конституционного статуса.*

1. Общая характеристика конституционного статуса правоохранительных органов в системе национальной безопасности

Конституция Российской Федерации устанавливает основы деятельности всех органов государства. Конституционное законодательство по своей сути и масштабу действия является наиболее весомым и в рамках функционирования исполнительной ветви государственной власти. Конституционный фундамент системы исполнительных органов государства составляют те нормы Конституции РФ, которые закрепляют их систему, порядок образования, правовой статус и взаимоотношения с другими органами, компетенцию и правовую основу их деятельности.

Конституция РФ определяет основополагающие элементы статуса правоохранительных органов путем установления основных принципов их деятельности как части аппарата государства; задач по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, которые они призваны решать как функционально неотъемлемые от Правительства РФ структуры.

Анализ статей Основного закона России свидетельствует о его первостепенном значении для определения правового статуса правоохранительных структур. В частности, из смысла ст. 71, 72 Конституции РФ следует, что организация и деятельность правоохранительных органов находятся в исключительном ведении Российской Федерации и урегулированы в федеральных конституционных законах, федеральных законах и принятых в соответствии с ними подзаконных нормативных правовых актах. Данное положение раскрывается в том, что конституционное регулирование статуса органов власти – это одновременно его регулирование и иными нормативными правовыми актами на основе Конституции РФ.

Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹ в качестве главных направ-

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71296054>

лений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу указывает усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

Важнейшим механизмом реализации указанных направлений деятельности государства в сфере безопасности является деятельность целого ряда правоохранительных органов.

2. Понятие и признаки правоохранительных органов в Российской Федерации

В отечественном законодательстве нет четко сформулированного определения правоохранительного органа, что, в свою очередь, является основанием для отсутствия единства в определении как понятия, так и перечня органов, которые, без сомнения, можно было бы отнести к правоохранительным. При этом данные понятия не только давно используются практиками и авторами научных разработок в данной сфере, но и законодатели уже давно оперируют ими. Термин «правоохранительные органы» употребляется прежде всего в Конституции РФ (п. «л» ч. 1 ст. 72) и в ряде нормативных актов порядком ниже. Так, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»¹ Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Из этого следует, что функциональная принадлежность указанных органов определена конкретно и приобрела законодательное закрепление. Можно привести еще ряд примеров использования термина «правоохранительный орган» в ряде других нормативных и иных официальных документов нормативного характера. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»² также использует словосочетание «правоохранительные органы».

Понятие «правоохранительный орган» фигурирует и в ряде международных соглашений, ратифицированных Россией, которые определяют приоритетные направления внешней политики нашего государства. Так, в Договоре «О долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств – членов Шанхайской организации сотрудничества»³, заключенном в Бишкеке

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

³ Ратифицирован ФЗ от 10.06.2008 № 81-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2008. № 24. Ст. 2794.

16 августа 2007 г., в ст. 9 указывается на то, что «Договаривающиеся Стороны содействуют развитию контактов и сотрудничества между правоохранительными органами и органами судебной власти Договаривающихся Сторон». При этом дифференциация судебных органов от правоохранительных произведена только для обозначения особой роли первых.

Учитывая сказанное, можно сделать вывод, что при достаточно широком использовании в законодательных актах понятий «правоохранительный орган», «правоохранительная деятельность» и «система правоохранительных органов» законодатель до настоящего времени не спешит с закреплением определений данных категорий.

Что касается позиций ученых в области конституционного и административного права относительно понятия правоохранительного органа исполнительной власти, важно отметить, что они базируются на категории «орган государства», которая обладает признаками, присущими всем элементам государственного механизма. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин определяют данную категорию как особую политическую организацию, наделенную необходимыми материальными средствами, государственно-властными полномочиями, в том числе правом правовых актов внешнего воздействия, имеющую четкую организационную структуру¹.

Однако нас в первую очередь интересует специфика органов исполнительной власти, включающих в себя ряд правоохранительных структур. Так, Б. Н. Габричидзе, рассматривая органы исполнительной власти, делает вывод о том, что они являются составной частью механизма исполнительной власти, действуют в сфере исполнительной власти, выступая от имени и по поручению Российской Федерации, осуществляют деятельность исполнительно-распорядительного характера, обладают собственной компетенцией, имеют свою структуру и применяют характерные формы и методы деятельности². Надо сказать, что приведенные признаки в полном объеме применимы к характеристике правоохранительных органов исполнительной власти с некоторой поправкой на специфические черты данных структур, о которых скажем несколько позже.

Учитывая позицию авторитетных авторов, а также нормативно-правовые акты, содержащие указание на существование целой системы правоохранительных структур, можно говорить о том, что правоохранительные органы – это составная часть государственного механизма, которая действует в соответствии с признаком особого функционального назначения, наделяется собственной компетенцией в сфере правоохраны, имеет свою структуру и применяет специфические меры юридического воздействия в соответствии с законом в строго установленной процессуальной форме.

Данное определение указывается в контексте системы федеральных органов исполнительной власти, однако не противоречит смыслу понятия право-

¹ См.: Кокотов А. Н., Кукушкин М. И. Указ. соч. С. 331.

² См.: Габричидзе Б. Н. Административное право России. М., 2008. С. 98–99.

охранительного органа в широком значении. В его основе лежат признаки, при совокупности которых можно установить принадлежность того или иного органа исполнительной власти к правоохранительным:

1) это прежде всего органы государства, действующие от его имени и по его поручению;

2) данные органы осуществляют деятельность исполнительного и распорядительного характера на основе профессиональной служебной деятельности граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина;

3) имеют собственную структуру;

4) права и обязанности правоохранительного органа исполнительной власти урегулированы нормами права, которые содержатся в правовом акте, специально и непосредственно регулирующем организацию деятельности и компетенцию каждого конкретного органа;

5) их деятельность сопряжена с применением специфических мер принуждения юридического характера, возможных лишь в строго установленной процессуальной форме, нарушение которой влечет определенный вид юридической ответственности.

Очевидно, что, как и все органы государства, правоохранительный орган исполнительной власти наделен полномочиями по применению мер государственного принуждения, собственной компетенцией и обладает организационной самостоятельностью, которая предоставлена ему конкретным правовым актом. Однако характерной особенностью правоохранительных органов является именно то, что правоохранительная деятельность для этих органов в общем объеме выполняемых функций является если не доминирующей, то одной из важнейших.

3. Система правоохранительных органов России

Учитывая важность системного подхода к изучению правоохранительных органов, считаем возможным не ограничиваться определением структур, отнесенных к исполнительной ветви государственной власти. Необходимость системного изучения правоохранительных органов с целью изолированного понимания сущности отдельных видов правоохранительных органов одним из первых отметил А. Г. Братко¹. Нельзя не согласиться с тем, что все правоохранительные органы представляют собой особого рода систему в смысле совокупности взаимодействующих элементов, выполняющих функции одного порядка. Без сомнений, все правоохранительные органы в той или иной мере взаимодействуют; суд, прокуратура, органы предварительного расследования находятся в непрерывном контакте, именно поэтому их можно пред-

¹ См.: Братко А. Г. Правоохранительная система (вопросы теории). М., 1991. С. 40–97.

ставить как «систему правоохранительных органов», конечно, с учетом некоторой условности применения такого термина.

Как уже отмечалось, необходимость системного подхода в определении правоохранительных органов прежде всего была отмечена рядом ученых, при этом «условность» понятия «система правоохранительных органов» заключается в отсутствии законодательного закрепления подобного определения, хотя постепенно разработки ученых приобретают некоторое условное закрепление.

Очевидно, что государство путем издания правовых актов признает существование целой системы правоохранительных органов. Но в Российской Федерации нет нормативного акта, объединяющего все без исключения правоохранительные органы. Хотя зафиксированы попытки законодателя объединить ряд органов под общей характеристикой «правоохранительный». Например, в п. 1 Указа Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»¹ непосредственно говорится о «координации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов...».

Количественный показатель правоохранительных органов, составляющих систему, в различных источниках сильно отличается и колеблется от 5 до 16. Назвать полный, исчерпывающий перечень таких органов крайне сложно. Если основные направления правоохранительной деятельности относительно стабильны, то этого нельзя сказать о системе правоохранительных органов, которая характеризуется динамическими характеристиками, постоянно меняется. Проводится административное реформирование органов государственной власти в России, некоторые органы приобретают совершенно иной статус, некоторые прекращают свое существование. Возможно, именно с этим связано нежелание законодателя торопиться с определением перечня элементов системы правоохранительных органов. Неудивительно, ведь в зависимости от развития общественных отношений для более эффективного решения государственных задач время от времени система правоохранительных органов подвергается модернизации².

В результате анализа ряда научных и нормативных источников в систему правоохранительных органов могут быть включены следующие: суды; Прокуратура РФ; Министерство юстиции Российской Федерации с подведомственными данному министерству федеральными службами; МВД России; ФСБ России; Федеральная таможенная служба РФ; адвокатура, нотариат и иные учреждения, содействующие правоохранительной деятельности.

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

² См.: Правоохранительные органы: учебник. М., 2007. С. 21.

Представленная система правоохранительных органов, на наш взгляд, соответствует современному пониманию сущности деятельности данных органов в Российской Федерации. Однако напомним, что иные учреждения, осуществляющие правоохранительную деятельность, фактически не подпадающие под указанные выше признаки правоохранительного органа, тем не менее, необходимо рассматривать совместно с правоохранительными органами в самом узком понимании данного понятия для обеспечения системного подхода к изучению этого вопроса.

Присутствует некоторая условность отнесения к правоохранительным определенным органам, не в полной мере относящихся к данной категории. К.Ф. Гуценко и М. А. Ковалев считают необходимым при отнесении конкретного органа к правоохранительным учитывать удельный вес деятельности по выявлению и расследованию преступлений в общей массе полномочий, а также значимость такой деятельности для данного органа¹. Подобной точки зрения придерживаются А. В. Гриненко и Ю. С. Жариков². Авторы условно относят к правоохранительным органам при расширительном толковании органы прокуратуры и правоохранительные органы исполнительной власти, указывая, что «собственно правоохранительными» среди них являются только органы прокуратуры и внутренних дел. Выделяются также правоохранительные органы «узкой компетенции», правоохранительная функция для которых является второстепенной, это, например, ФСБ России. А также контролирующие органы с элементами правоохранительной деятельности – таможенные органы.

Очевидно, что выработать единый подход к определению системы правоохранительных органов в условиях отсутствия позиции законодателя по данному вопросу практически невозможно. В наибольшей степени дискуссионным является вопрос о включении в систему правоохранительных судебных органов. По этому поводу сложилось три правовые позиции. Преобладающая часть исследователей относят судебные органы к правоохранительным³. Подобная позиция подтверждается наличием в деятельности судов всех отмеченных выше признаков правоохранительной деятельности. Судебные органы осуществляют судебную власть, одним из существенных признаков которой является ее принудительный характер. Данной точки зрения придерживаются не только авторы учебной литературы по дисциплине «Правоохранительные органы», но и ряд ученых-конституционалистов⁴. Меньшая часть

¹ См.: Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы: учебник для вузов. М., 2005. С. 14.

² См.: Гриненко А. В., Жариков Ю. С. Правоохранительные органы Российской Федерации. М., 2005. С. 272.

³ См.: Божьев В. П. Правоохранительные органы России: учебник. М., 2006; Галустян О. А., Кизлык А. П. Правоохранительные органы: учеб. для вузов. М., 2005; Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Указ. соч.; и др.

⁴ См., например: Лазарев В. В. Конституционное право: учебник. М., 1999. С. 484.

исследователей¹, а также руководители судебных органов, не относят судебные органы к правоохранительным, основываясь на трактовке нормы, содержащейся в п. «л» ст. 72 Конституции РФ, устанавливающей понятийный ряд: «судебные и правоохранительные органы; адвокатура, нотариат», что, на наш взгляд, лишь подчеркивает особое положение судов в системе правоохранительных органов. Третья группа авторов не относят судебные органы к правоохранительным, однако рассматривают их в рамках учебного курса «Правоохранительные органы»².

Основываясь на расширительном толковании функций, суды необходимо рассматривать как особый, но все же элемент системы правоохранительных органов. При этом обратная точка зрения не позволит в полной мере охарактеризовать статус судебных органов, так как является результатом упрощенного понимания сущности правоохранительной деятельности³.

Как отмечают исследователи, наибольшее разнообразие форм правоохранительной деятельности объединяется прокуратурой, которая, без сомнения, занимает особое место в системе правоохранительных органов, однако в рамках настоящего пособия детализирование сущности органов прокуратуры не представляется необходимым.

Все остальные правоохранительные органы, составляющие систему, объединены принадлежностью к исполнительной ветви государственной власти. Речь идет о правоохранительных органах исполнительной власти, которые являются центральным звеном правоохранительной системы в связи с тем, что именно в их деятельности концентрируется преобладающий объем правоохранительной работы. Рассмотренная ниже система правоохранительных органов исполнительной власти отражает самые последние изменения в отечественном законодательстве. Так, в распоряжении Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № 943/788 содержится исчерпывающий перечень полных и сокращенных наименований государственных органов исполнительной власти. Данный перечень представляет собой ряд органов, объединенных в три большие группы в зависимости от статуса и административного подчинения конкретного органа.

Наибольшее количество правоохранительных органов входит в первую группу органов, состоящую из федеральных министерств, федеральных служб, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации, а также федеральных служб и агентств, подведомственных этим министерствам. К ним относятся: Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции Российской Федерации с подведомственными ему Федеральной

¹ См.: *Безлепкин Б. Т.* Судебная система, правоохранительные органы и адвокатура России: учебник. М., 2001; *Судебная и правоохранительная системы* / сост. Л. О. Иванов. М., 1999.

² См., например: *Орлов Ю. К., Швецов В. И.* Судостроительство и правоохранительные органы в РФ: учебник. М., 2001; *Черников В. В.* Судебная система, правоохранительные органы, специальные службы России: учебник. М., 2001.

³ См.: *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А.* Указ. соч. С. 15–17; *Божьев В. П.* Указ. соч. С. 26.

службой исполнения наказаний и Федеральной службой судебных приставов, Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Вторая группа объединяет федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, а также федеральные службы, подведомственные этим министерствам. Данная группа не включает ни одного правоохранительного органа.

В последнюю группу включен единственный правоохранительный орган – Федеральная таможенная служба, руководство деятельностью которой напрямую осуществляет Правительство Российской Федерации.

Необходимо особо отметить подходы, приравнивающие систему правоохранительных органов исключительно к системе правоохранительных органов исполнительной власти. К числу подобных можно отнести позицию О. И. Бекетова и В. Н. Опарина, которые относят к правоохранительным федеральные органы исполнительной власти, должностные лица которых наделены законом полицейскими полномочиями по пресечению преступлений и правонарушений, их расследованию, применению силы и оружия. По мнению авторов, в систему правоохранительных органов необходимо включить: Министерство внутренних дел, Федеральную службу безопасности, Федеральную таможенную службу, Федеральную службу судебных приставов, природоохранные органы, Государственную фельдъегерскую службу и иные органы исполнительной власти, наделенные полицейскими полномочиями¹.

Для единообразного понимания сущности правоохранительной деятельности и определения системы правоохранительных органов необходимость конкретного законодательного закрепления не только понятия «правоохранительный орган», но и всех элементов системы правоохранительных органов очевидна.

Таким образом, система правоохранительных структур достойна самого пристального внимания со стороны законодателя, чем обусловлена актуальность рассматриваемых вопросов.

4. Функции правоохранительных органов как элемент их конституционного статуса

Необходимо сказать несколько слов о сущности правоохранительных органов, которая выражается в некоторых специфических чертах, наиболее характерных для них.

Прежде всего, важно определиться с функциональной сущностью. Некоторые авторы выражают мнение о взаимосвязи понятий «правоохранительные органы» и «органы общественного порядка». Органы общественного порядка – это те органы, которые призваны охранять обусловленный экономическими и социальными, нравственными, культурными, историческими и

¹ См.: Бекетов О. И., Опарин В. Н. О понятии и система правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации // Полицейское право. 2005. № 1. С. 42–49.

иными факторами, Конституцией РФ, другими законодательными и правовыми предписаниями порядок жизни и деятельности государства и общества, российских граждан и иных лиц, проживающих в России¹. Понятия эти весьма схожи, но не идентичны. Так, В. П. Божьев указал на необходимость учитывать то, что не все органы общественного порядка являются правоохранительными, в то же время среди правоохранительных органов есть такие, которые не занимаются и не должны заниматься охраной общественного порядка².

Согласно позиции, которая прослеживается в большинстве научных источников, одним из ключевых понятий при рассмотрении правоохранительных органов выступает такая категория, как «правоохранительная деятельность». Имеют место и исключения. Так К. С. Бельский фактически предлагает отказаться от использования термина «правоохранительная деятельность» в связи с тем, что данную деятельность осуществляют все органы государства. В качестве альтернативы распространенному термину автор предлагает использовать понятие «полицейская деятельность» и, соответственно, выделить «полицейские органы», составляющие три подсистемы: 1) общей полиции (органы внутренних дел); 2) специализированной полиции (таможенные органы, судебные приставы, санэпидемнадзор); 3) специальных служб (ФСБ, ФСО, внешняя разведка)³.

Данный подход позволяет говорить о правоохранительной деятельности «в широком смысле», которая свойственна всем органам государства (законодательной, исполнительной и судебной власти), обеспечивающим соблюдение прав и свобод граждан, их реализацию, законность и правопорядок⁴. Применение расширительного толкования не позволяет прийти к целостному пониманию в большинстве научных источников одной из ключевых категорий при рассмотрении сущности системы правоохранительных органов⁵. О. А. Галустьян к отрицательным моментам данного подхода относит крайнюю несогласованность авторов по поводу определения перечней органов, имеющих право называться правоохранительными⁶.

Отмечается, что понятие «правоохранительная деятельность» появилось сравнительно недавно и введено в обиход в середине прошлого столетия, поэтому пока еще не устоялось, вокруг него не утихают споры и высказываются разнообразные суждения⁷.

Большинство авторов определяют понятие «правоохранительная деятельность» через совокупность признаков, присущих этому «особому виду пра-

¹ См.: Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Указ. соч. С. 7.

² См.: Божьев В. П. Указ. соч. С. 20.

³ См.: Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс. М., 2004. С. 40–46.

⁴ См.: Савюк Л. К. Правоохранительные органы: учебник. М., 2005. С. 15.

⁵ На этом также акцентирует внимание Б. Н. Габричидзе (см.: Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. и др. Правоохранительные органы РФ: учеб.-справ. пособие. М., 2002. С. 4, 27).

⁶ См.: Галустьян О. А., Кизлык А. П. Указ. соч. С. 10–11.

⁷ См.: Божьев В. П. Указ. соч. С. 20–21.

вовой деятельности специально уполномоченных на то органов»¹. Количество признаков в различных публикациях варьируется в диапазоне от трех до семи в зависимости от воззрений конкретного автора. Так, Л. К. Савюк² выделяет семь признаков, характеризующих правоохранительную деятельность, при этом некоторые признаки явно являются составными частями более принципиальных, а Н. А. Петухов и Г. И. Загорский не уделяют внимания характеристике признаков правоохранительной деятельности, сразу переходя к формулированию понятия «правоохранительные органы»³.

Отметим признаки правоохранительной деятельности. Обобщение ряда научных источников позволяет говорить о первичности государства по отношению к праву, при этом государство защищает созданное им право⁴. Исходя из этого, правоохранительным справедливо считать только орган государства, специально уполномоченный на охрану созданного государством права. Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»⁵ полностью подтверждает вышеуказанное положение. Пункт 1 ст. 2 данного закона содержит положение, в соответствии с которым в систему государственной службы наряду с «государственной гражданской» и «военной» включается и «служба иных видов» (до 1 января 2016 г. – правоохранительная служба). В соответствии со ст. 7 Закона «государственная служба иных видов» – это вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Из указанного определения явно следует, что «правоохранительную службу» вправе осуществлять только органы государства, причем прямо на то уполномоченные.

Следует отметить, что признаки, характеризующие правоохранительную деятельность, сложно представить в виде иерархической системы, так как каждый из них определяет конкретную особенность данного вида государственной деятельности. Тем не менее, ряд авторов в качестве основного признака правоохранительной деятельности выделяет ее осуществление только с помощью применения юридических мер воздействия, к которым относятся регламентируемые законом меры государственного принуждения и взыскания⁶.

Такая категория, как «принуждение», применительно к правоохранительной деятельности определяется как физическое, психическое или иное воздействие уполномоченных на это органов государственной власти на созна-

¹ См.: Петухов Н. А., Загорский Г. И. Правоохранительные органы: учебник. М., 2005. С. 14.

² См.: Савюк Л. К. Указ. соч. С. 17–20.

³ См.: Петухов Н. А., Загорский Г. И. Указ. соч. С. 14.

⁴ См.: Галустян О. А., Кизлык А. П. Указ. соч. С. 13.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁶ См.: Божьев В. П. Указ. соч. С. 21.

ние и поведение субъектов путем применения к ним в установленном законом порядке принудительных мер, указанных в правовых нормах и связанных с наступлением различного рода последствий, в целях борьбы с правонарушениями, охраны общественного порядка и безопасности¹.

В различных источниках акцент делается на то, что в принуждении роль государства является преобладающей, так как, являясь формой внешнего воздействия на людей, правовое принуждение всегда связано с определенным ограничением.

Следующий существенный признак правоохранительной деятельности заключается в реализации данной деятельности в строго установленном законом порядке, с соблюдением конкретно установленных процедур. Подобные процедуры подробно регламентированы процессуальным законодательством (административно-процессуальным, уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным и т. д.). Элементом данного признака является строгое соответствие применяемых в ходе осуществления такой деятельности юридических мер воздействия предписаниям закона или иных нормативных актов.

Исходя из сказанного, отметим, что между терминами «правоохрана» и «правоохранительная деятельность» можно поставить знак равенства, не принимая во внимание необходимости определения автором данного явления новым понятием вопреки существующему и неоднократно применяемому. При этом Галустян не без оснований придает «правоохране» значение одной из фундаментальных, методологических категорий, подразделяя данную деятельность на отдельные виды в зависимости от способа обеспечения правового порядка².

С учетом изложенного, правоохранительную деятельность можно определить как особый вид правовой деятельности государства, осуществляемый специально уполномоченными на то органами в интересах личности, общества и государства с целью охраны, превенции и восстановления нарушенного права путем применения юридических мер принуждения специального характера в строгом соответствии с законом, с соблюдением конкретно установленных процедур.

Наряду с понятием и содержанием правоохранительной деятельности для определения сущности правоохранительных органов исполнительной власти значение также приобретает вопрос о задачах правоохранительной деятельности. В несистематизированной форме такие задачи содержатся в различных законодательных актах, непосредственно регулирующих деятельность каждого конкретного правоохранительного органа.

В. П. Божьев выделяет следующие функции правоохранительных органов: конституционный контроль, правосудие, организационное обеспечение

¹ См.: Булатов Б. Б. Государственное принуждение в уголовном судопроизводстве: монография. Омск, 2003. С. 10–11.

² См.: Галустян О. А., Кизлык А. П. Указ. соч. С. 14–15.

деятельности судов, прокурорский надзор, выявление и расследование преступлений и оказание юридической помощи¹.

О. А. Галустян, характеризуя сущность правоохраны, также косвенно указал на функции правоохранительных органов при их типологизации в зависимости от способа обеспечения правопорядка, о чем уже упоминалось выше. К ним автор относит конституционное и административное судопроизводство, отдельно правосудие (под этим, видимо, понимается уголовное, гражданское и арбитражное судопроизводство), прокурорский надзор, предупреждение правонарушений, расследование преступлений, оперативно-розыскную деятельность, координацию деятельности по борьбе с преступностью и исполнение судебных решений².

В результате для выполнения обозначенных функций или направлений правоохранительной деятельности³ в целом и существует многоуровневая система правоохранительных органов. При этом одно направление деятельности может осуществлять один орган единолично, а также несколько правоохранительных органов одновременно. Примером первого случая может служить такая функция, как отправление правосудия, которая осуществляется только судом, во втором случае можно отметить, что расследованием преступлений могут заниматься прокуратура, органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, органы госнарконтроля и подразделения таможенных органов. Наряду с этим одному правоохранительному органу может принадлежать несколько направлений деятельности, казалось бы, различного характера.

Таким образом, категорию «правоохранительный орган исполнительной власти» необходимо определить как составную часть государственного механизма, которая по поручению и от имени государства действует в сфере исполнительной власти, в соответствии с признаком профессиональной деятельности наделяется собственной компетенцией в сфере правоохраны, имеет свою структуру и применяет специфические меры юридического воздействия в соответствии с законом в строго установленной процессуальной форме.

Вывод по теме. Все правоохранительные органы представляют собой особого рода систему однородных и взаимодействующих элементов. Этим обусловлена необходимость изучения совокупности правоохранительных органов в системе. Однако государство, нормативно признавая существование такой системы, не объединяет исчерпывающего перечня правоохранительных органов в рамках одного нормативно-правового акта. Подобное положение при этом не распространяется на нормативное закрепление системы правоохранительных органов исполнительной власти, определение которой

¹ См.: Божьев В. П. Указ. соч. С. 23.

² См.: Галустян О. А., Кизлык А. П. Указ. соч. С. 14–15.

³ В. П. Божьев считает необходимым отличать функции от направлений деятельности правоохранительных органов (См. подробнее: Божьев В. П. Указ. соч. С. 27–28).

приобретает особое значение в пределах исследования. В результате изучения нормативных источников к системе правоохранительных органов исполнительной власти необходимо отнести Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции Российской Федерации с подведомственными ему Федеральной службой исполнения наказаний и Федеральной службой судебных приставов, Федеральную службу безопасности Российской Федерации и Федеральную таможенную службу.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова роль правоохранительных органов в обеспечении национальной безопасности?
2. Раскройте понятие «правоохранительный орган».
3. Какими нормативными источниками регламентируется правовой статус правоохранительных органов?
4. Охарактеризуйте признаки правоохранительных органов.
5. Перечислите элементы системы правоохранительных органов в Российской Федерации.
6. Какие функции осуществляют правоохранительные органы?
7. Чем характеризуется функция по обеспечению национальной безопасности?
8. Охарактеризуйте место органов внутренних дел в системе органов по обеспечению национальной безопасности.

Дополнительная литература

1. Конституционное право России: учеб. пособие / А. Т. Карасев [и др.]; ред. А. Т. Карасев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2013. – 372 с.
2. Позднов М. С. Проблемы определения системы правоохранительных органов Российской Федерации на современном этапе / М. С. Позднов // СПС «Консультант-Плюс», 2022.
3. Барчуков В. К. Использование искусственного интеллекта в деятельности правоохранительных органов зарубежных стран / В. К. Барчуков // Международное публичное и частное право. – 2020. – № 5. – С. 19–21.
4. Конституционное право России: хрестоматия / сост.: А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

ТЕМА 29. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ

- 1. Конституционно-правовая основа деятельности правоохранительных органов в России.*
- 2. Конституционные принципы деятельности правоохранительных органов Российской Федерации.*
- 3. Министерство внутренних дел РФ в системе правоохранительных органов исполнительной власти. Деятельность органов внутренних дел по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина.*
- 4. Конституционные основы международного сотрудничества МВД России.*

1. Конституционно-правовая основа деятельности правоохранительных органов в России

В контексте современных правовых условий, свидетельствующих об усилении правоохранительной функции Российской Федерации, существенно возрастает актуальность совершенствования конституционно-правового статуса правоохранительных органов. При этом наибольший объем правоохранительной и правоприменительной деятельности выполняют правоохранительные органы, относящиеся к исполнительной ветви государственной власти. Конституция РФ устанавливает наиболее принципиальные основы функционирования данных органов. Более детально их статус регламентируется на уровне конституционного законодательства и международных правовых актов.

Определение правоохранительных министерств и служб в качестве одного из элементов системы органов исполнительной власти свидетельствует о том, что правовой статус данных структур произведен от статуса органов государственной власти в целом, включая ее исполнительную ветвь. Важно определить основные элементы конституционно-правового статуса исполнительных органов государственной власти, которые могут быть спроецированы на правоохранительный блок в полном объеме.

Такая категория, как «конституционно-правовой статус» или «конституционный статус», в рамках науки конституционного права приобрела значение одной из центральных и в отношении органов исполнительной власти складывается из совокупности их наиболее общих, но в то же время определяющих характеристик. Конституционный статус органов исполнительной власти неизменно включается в сферу научных интересов ученых, прежде всего в области конституционного и административного права. Так, В. В. Лазаревым правовой статус правоохранительных органов государства ограничивается конституционным регулированием трех элементов их организации и деятельности: 1) принципов организации и деятельности данных орга-

нов не только как составной части системы исполнительной власти, но и как части аппарата государства в целом; 2) задач, подлежащих решению этими органами; 3) пределов компетенции указанных органов¹.

Б. Н. Габричидзе высказывает мнение о том, что конституционный статус органов исполнительной власти государства становится все более содержательным и динамичным и включает следующие элементы:

1) политическая и государственно-правовая характеристика основных органов государства;

2) место различных видов органов в общегосударственной системе, дифференциация системы;

3) основы взаимоотношения органов между собой;

4) закрепление важнейших принципов организации и деятельности;

5) установление основ компетенции;

6) виды правовых актов данных органов².

Данная конструкция конституционного статуса представляется достаточно сложной, при этом автор также акцентирует внимание на том, что конституционный фундамент системы исполнительных органов государства составляют те нормы Конституции РФ, которые закрепляют систему таких органов, порядок их образования, правовой статус и взаимоотношения с другими органами, компетенцию и правовую основу их деятельности.

Таким образом, Конституция РФ определяет центральные элементы статуса правоохранительных органов исполнительной власти. При этом важно понимать, что правовой статус данных структур лишь отчасти охватывается конституционными нормами. Сказанное свидетельствует о возможности ограничительного и расширительного понимания категории «статус» в отношении органов исполнительной власти. В конечном итоге это будет иметь определяющее значение при построении совокупности элементов статуса. Речь идет о необходимости дифференцирования категорий «конституционный статус» и «конституционно-правовой статус».

Б. Н. Габричидзе, продолжая анализ статуса органов исполнительной власти, говорит о том, что существуют такие нормы текущего законодательства, которые существенно расширяют перечень элементов статуса государственных органов в целом³.

Следует согласиться с А. Т. Карасевым, который подчеркивает универсальный характер конституционно-правового статуса, выступающего в качестве нормативной и теоретической основы для конструкции правового статуса⁴.

Наша позиция по данному вопросу заключается в том, что конституционное регулирование статуса органов власти – это одновременно его регулиро-

¹ См.: *Лазарев В. В.* Конституционное право: учебник. М., 1999. С. 484–485.

² См.: *Габричидзе Б. Н.* Административное право России. М.: Велби, 2015. С. 95.

³ Там же. С. 97.

⁴ См.: *Карасев А. Т.* Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. Екатеринбург, 2009. С. 49.

вание и иными нормативными правовыми актами на основе Конституции РФ, что не исключает возможности определения перечня элементов через более широкое понятие «конституционно-правовой статус» правоохранительных органов исполнительной власти.

Расширительное понимание природы конституционно-правового статуса в общетеоретическом смысле рассматривает Н. А. Богданова. Автор отмечает, что «при широком подходе к статусу, анализу правового состояния субъекта удается придать элементы динамизма, проследив последовательность стадий приобретения статуса, обладания им и его реализации»¹.

Достаточно интересной представляется и описанная Н. А. Богдановой структура конституционно-правового статуса, которая справедлива для всех субъектов конституционных правоотношений и включает 4 элемента:

- 1) место субъекта в обществе и государстве, его социально-политическая роль и назначение;
- 2) общая правоспособность субъекта;
- 3) права и обязанности или компетенция и ответственность;
- 4) гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъекта конституционного права, под которыми следует понимать конституционные принципы организации и деятельности субъекта, нормативные инструменты обеспечения конституционно-правового статуса и механизмы его реализации и защиты.

Данная структура имеет универсальный характер, однако с учетом особенностей правоохранительных органов исполнительной власти может быть успешно использована при характеристике их конституционно-правового статуса.

Таким образом, учитывая центральную роль основного закона государства в закреплении статуса органов исполнительной власти, а также его развитие в рамках текущего законодательства на основе Конституции РФ, считаем возможным с использованием категории «конституционно-правовой статус» правоохранительных органов исполнительной власти построить ее анализ по следующей структуре:

- 1) место, роль и сущность правоохранительных органов исполнительной власти как неотъемлемой части системы органов исполнительной власти в России;
- 2) основы компетенции данных органов, которые выражаются в установлении прав, обязанностей и пределов компетенции;
- 3) важнейшие принципы организации и деятельности;
- 4) нормативное обеспечение организации и деятельности.

Система и структура правоохранительных органов исполнительной власти не рассматривается в качестве отдельного элемента, выступая при этом важнейшей составляющей, обеспечивающей всестороннее изучение их конституционно-правового статуса.

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

Нормативно-правовая основа конституционного статуса федеральных органов исполнительной власти имеет некоторые особенности. Необходимо отметить, что понятие «орган исполнительной власти» законодательно не определено, между тем законодатель неоднократно указывает на существование единой системы федеральных органов исполнительной власти. При этом подобное законодательное закрепление в первую очередь осуществляется на уровне норм Конституции РФ. Так, ст. 77 Конституции РФ говорит об образовании единой системы исполнительной власти. Ст. 78 закрепляет норму, в соответствии с которой «федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц...».

Статья 112 Конституции РФ употребляет словосочетание «структура федеральных органов исполнительной власти», а ст. 125 содержит норму, согласно которой Конституционный Суд РФ по запросам, в частности Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, разрешает дела о соответствии Конституции в пределах своих полномочий.

Важнейшим элементом статуса правоохранительных органов исполнительной власти являются основы компетенции данных органов, которые могут быть представлены в виде задач, подлежащих решению этими органами как структурами согласно формуле «Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти» и функционально неотделимыми от высшего органа исполнительной власти России.

2. Конституционные принципы деятельности правоохранительных органов Российской Федерации

Важным элементом конституционно-правового статуса правоохранительных органов исполнительной власти являются принципы их организации и деятельности, к которым необходимо отнести наиболее общие принципы, нашедшие закрепление в Конституции РФ и иных нормативно-правовых актах.

Среди авторов, так или иначе определяющих перечень принципов организации деятельности государственных органов, нет единства в отношении количественной составляющей такого списка. Данный показатель варьируется от четырех до тринадцати¹. Так, Б. Н. Габричидзе говорит о необходимости понимания принципов осуществления исполнительной власти в широком и узком смысле, где узкое значение сводится к принципам федерализма, сочетания централизации и децентрализации и законности. Автор делает акцент на том, что органы исполнительной власти базируются на значительно более

¹ См., например: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: учебник. М., 2004. С. 43; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России: учебник. М., 2008. С. 501–502; Конституционное (государственное) право России: учебник / под ред. В. П. Сальникова. М., 2005. С. 220–222; *Чиркин В. Е.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2002. С. 302–304; Конституционное право России: краткий учеб. для вузов / под общ. ред. А. В. Малько. М., 2000. С. 275–276; *Лазарев В. В.* Конституционное право: учебник. М., 1999. С. 501–503.

широких и всеобъемлющих основаниях и приводит перечень из двенадцати принципов¹. Напротив, А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин, основываясь на узком понимании, выделяют такие принципы системы органов государства, как единство, разделение властей и демократизм².

Учитывая позиции различных представителей науки конституционного и административного права, считаем необходимым представить наиболее широкий перечень принципов, акцентируя внимание на наиболее характерных для правоохранительных министерств и ведомств. К числу таких принципов отнесем принцип участия народа в организации деятельности правоохранительных органов исполнительной власти, принцип приоритета в их деятельности прав и свобод человека и гражданина, принцип федерализма, принцип разделения власти, принцип правового регулирования, принцип законности и другие.

Одним из наиболее важных принципов организации деятельности правоохранительных органов является принцип участия народа в организации деятельности правоохранительных органов исполнительной власти. Постановка во главу иерархии именно этого принципа продиктована выделением его в данном качестве большинством авторов, хотя и не без исключений³.

Сущность данного принципа в обобщенном смысле была охарактеризована еще А. Линкольном – правительство народа, созданное народом и действующее для народа⁴.

Б. Н. Габричидзе также указывает на принцип участия граждан в формировании органов исполнительной власти⁵.

Принцип приоритета в деятельности органов исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина прежде всего выражен в ст. 2 Конституции РФ, которая закрепляет высший уровень обязанности и ответственности государства в отношении прав и свобод человека как высшей ценности. Ст. 7 Конституции РФ также характеризует указанный принцип через провозглашение Российской Федерации социальным государством, что продиктовано процессуальной стороной нормы, содержащейся в ст. 2, а именно: не только признание, но и соблюдение и защита прав и свобод.

Другим исходным началом организации деятельности правоохранительных органов исполнительной власти является принцип федерализма, закрепленный, прежде всего в ст. 5 Конституции РФ. Данный принцип подразумевает наличие двойственной природы органов власти в России, которая с учетом иерархии принадлежит как федерации, так и ее субъектам. Конституция РФ реализует данный принцип в целом ряде глав и статей, например в ч. 1

¹ См.: *Габричидзе Б. Н.* Административное право России. С. 109–110.

² См.: *Кокотов А. Н., Кукушкин М. И.* Указ. соч. С. 332–334.

³ Перечень принципов, сформулированный А. В. Малько, возглавляет принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина.

⁴ См.: *Буданова В. П.* История мировых цивилизаций: учебник. М., 2004. С. 286.

⁵ См.: *Габричидзе Б. Н.* Административное право России. С. 115.

ст. 1; ч. 1, 3, 4 ст. 5; ч. 3 ст. 11; ст. 65–70; п. «г», «е», «т» ст. 71; ст. 72; ч. 2 ст. 74 и др. Однако относительно правоохранительных органов исполнительной власти он интересен нам, если так можно выразиться, в негативном смысле. Данное положение объясняется отнесением всех без исключения правоохранительных органов исполнительной власти к органам государственной власти федерации, независимо от уровня того или иного подразделения данного органа. Это объясняется в первую очередь единством системы органов исполнительной власти федерального уровня и диктует необходимость ограничительного толкования значения данного принципа для правоохранительных органов исполнительной власти России.

Принцип разделения власти (ст. 10 Конституции РФ) на исполнительную, законодательную и судебную, в свою очередь, означает одновременно и единство государственной власти, ее целостность. Разделение властей необходимо понимать как необходимость осуществления полномочий различными по своей правовой природе в связи с направленностью выполняемых задач государственными органами во избежание сосредоточения всей полноты государственной власти в руках одного органа.

Принцип правового регулирования деятельности органов исполнительной власти свидетельствует об установлении фундаментальных основ статуса данных органов в Конституции РФ. Регулирование данного статуса в динамике осуществляется на уровне федеральных конституционных, федеральных законов и множества других нормативно-правовых актов.

Еще одним принципом, которым руководствуются правоохранительные органы исполнительной власти, является принцип законности в деятельности данной группы государственных органов. В самом общем виде данный принцип можно охарактеризовать как неукоснительное соблюдение Конституции РФ, законов и иных нормативно-правовых актов России, а также международных договоров страны, составляющих часть ее правовой системы (ст. 15 ч. 2 Конституции РФ). Законность в организации деятельности интересующей нас категории органов выражается в некоторых общих требованиях: они формируются на основании законов и иных актов государства; выполняют свои функции в рамках установленной компетенции; осуществляют свою деятельность в установленных организационно-правовых формах.

Более детально данный принцип, наряду с принципом приоритета прав и свобод человека, проанализирован в рамках характеристики правоохранительной функции государства посредством правоохранительных органов исполнительной власти.

Приведенные выше принципы указываются в качестве наиболее характерных, однако это не исключает возможности включения в данный перечень еще целого ряда принципов, выделяемых различными авторами¹. Так, Б. Н. Габричидзе наряду с названными отмечает, например, принцип централиза-

¹ См., например: *Сальников В. П.* Указ. соч. С. 222; *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 304; *Лазарев В. В.* Указ. соч. С. 501.

ции и децентрализации, дифференциации и фиксирования функций и полномочий, гласности, взаимодействия и согласованного функционирования с органами иных ветвей власти и др.¹

Подводя итог, отметим, что не все авторы уделяют достаточное внимание принципам организации деятельности органов государственной власти в целом. Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин говорят о принципах организации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации². Некоторые авторы не касаются отдельно данного вопроса вовсе³, что, тем не менее, не является свидетельством игнорирования принципов организации и построения государства в целом.

3. Министерство внутренних дел РФ в системе правоохранительных органов исполнительной власти. Деятельность органов внутренних дел по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина

МВД России непосредственно реализует основные направления деятельности органов внутренних дел. Такова достаточно сложная правовая конструкция, использованная для определения назначения миссии МВД в системе органов власти.

Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699) 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 сфере внутренних дел.

Министерство в своей деятельности руководствуется: Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации. Деятельность Министерства осуществляется на основе принципов уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Единую систему исполнительной власти в Российской Федерации возглавляет коллегиальный орган Правительство РФ. Министерство внутренних дел при этом выступает в качестве органа согласно формуле «Правительство

¹ См.: Габричидзе Б. Н. Административное право России. С. 110–115.

² См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 501–502.

³ См., например: Авакьян С. А. Конституционное право России: учебник. М., 2005; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2007.

РФ и иные федеральные органы исполнительной власти», функционально не отделимого от высшего органа исполнительной власти России. Правительство осуществляет широчайший круг полномочий в сфере государственного управления. В ст. 114 Конституции РФ определен перечень вопросов, которые отнесены к компетенции Правительства РФ. Пункт «е» части первой указанной статьи свидетельствует о том, что Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью». Но это не означает, что данную область полномочий Правительство РФ осуществляет самостоятельно в полном объеме. На правительственном уровне решаются вопросы организационного характера, финансового обеспечения правоохранительных органов исполнительной власти, проводится анализ состояния законности и уровня преступности. М. В. Баглай подчеркивает необходимость понимания того, что конституционная компетенция Правительства РФ носит самый общий характер. Даже обзорный взгляд на структуру федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод о сложности и многообразии вопросов, входящих в компетенцию Правительства РФ. Именно Правительство, компетенция которого определена Конституцией РФ, реализует ее, в том числе через входящие в систему федеральных органов исполнительной власти правоохранительные органы, решая следующие задачи в сфере обеспечения 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, борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов.

МВД России принадлежит к числу так называемых «президентских структур». Введение в обиход такого понятия означает результат серьезных политических столкновений в борьбе за утверждение нынешнего государственного строя – президентской республики. Президент Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций.

Президент РФ утверждает положения об этих министерствах, назначает их руководителей, включая заместителей министра, определяет состав коллегии, утверждает штатную численность центрального аппарата, принимает решения о привлечении ОВД в обеспечении режима чрезвычайного положения, назначает на должности, подлежащие замещению высшими офицерами. Президент реализует в отношении МВД иные полномочия, в том числе и как Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

За Правительством РФ закреплена функция координации деятельности «силовых министерств». Вокруг вопроса об организационном обеспечении

этой функции, путях и методах ее осуществления продолжают оставаться оживленные дискуссии в «коридорах власти», однако нет ни устоявшейся практики, ни максимально конкретной правовой регламентации.

В современный период МВД является отраслевой подсистемой государственного управления и одновременно правоохранительным органом, призванным осуществлять контроль за соответствием поведения, деятельности всех членов общества правовым предписаниям и применяющим в установленных законом случаях в пределах своей компетенции принудительные меры воздействия, в том числе при совершении преступлений. Положением об МВД России на Министерство возложен ряд задач:

1) выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;

4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;

5) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел);

6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Основными задачами МВД являются обеспечение общественного порядка и общественной безопасности и борьба с преступностью.

Возложенные на него задачи Министерство реализует путем осуществления широкого комплекса полномочий (в положении названы 109 полномочий МВД), объединенных общей направленностью и едиными целевыми ориентирами.

4. Конституционные основы международного сотрудничества МВД России

Конституционные положения о соотношении норм национального и международного права в полной мере отразилось в деятельности подавляющего большинства государственных органов, и Министерству внутренних дел Российской Федерации в этом смысле отведена не последняя роль.

От деятельности МВД России в сфере международного сотрудничества зависит эффективность решения стоящих перед Российской Федерацией

стратегических задач в области обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка, выполнение которых возможно лишь в условиях строгого следования принятым международным обязательствам. Основная работа по выполнению международных обязательств России в правоохранительной сфере ложится на плечи федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации. Данное положение в полной мере относится и к МВД России, которое осуществляет процесс сотрудничества в различных направлениях деятельности правоохранительного характера с компетентными органами иностранных государств, их представителями, международными полицейскими и иными организациями. При этом анализ законодательства и ведомственных правовых актов, и не только МВД России, позволяет говорить о недостаточности регламентации вопросов реализации международных обязательств страны в деятельности федеральных органов исполнительной власти, которая носит эпизодический характер, не систематизирована и в лучшем случае касается только частных вопросов выполнения отдельных направлений и форм сотрудничества.

Заключение все новых международных соглашений ставит перед МВД России новые задачи по реализации положений данных договоров. В силу положений п. 3 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹ только официально опубликованные международные соглашения, не требующие издания внутренних государственных актов для применения, действуют в нашей стране непосредственно.

Однако данное положение в меньшей степени относится к положениям международных соглашений, прежде всего межведомственного характера, заключаемых МВД России и требующих принятия реализационных правовых актов, которые на деле не принимаются и лишь по узким направлениям и формам сотрудничества подменяются отдельными организационными механизмами. Подобная ситуация характеризуется в частности наличием значительного количества международных договоров межведомственного характера, которые после подписания длительное время не вступают в силу для договорившихся сторон. Так, соглашения о сотрудничестве между МВД России и МВД Исламской Республики Иран (2013 г.)² и МВД Республики Молдова (2012 г.)³ до настоящего времени не вступили в силу в связи с невыпол-

¹ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о международных договорах РФ) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

² Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Исламской Республики Иран (Тегеран, 22.01.2013). Соглашение не вступило в силу [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru>

³ Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Молдова (Москва, 11.09.2012). Соглашение не вступило в силу [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru>

нением государствами внутригосударственных процедур, которые, как правило, связаны с принятием внутриведомственных актов реализации. Данное положение, пусть и косвенно, свидетельствует об автономности и, можно сказать, приоритете административной концепции государства над международной, то есть позволяет говорить о влиянии национальной административной системы на формирование и развитие международных отношений.

Важным компонентом деятельности МВД России является международное сотрудничество в правоохранительной сфере, которое складывается из международно-правовой работы и организационных аспектов сотрудничества с уполномоченными органами и представителями иностранных государств и международных организаций. Международно-правовая работа, в свою очередь, включает деятельность МВД России по подготовке, подписанию, введению в действие и реализации международных договоров Российской Федерации и международных документов, которые не создают конкретных международных обязательств. При этом субъектом международного договора, независимо от вида и фактического органа, его заключившего, признается государство. Нельзя не согласиться с суждением коллектива авторов, возглавляемого О. И. Тиуновым, о том, что, несмотря на значительное количество направлений, в которых заключаются межведомственные договоры, все они являются договорами государства в целом, и именно государство несет ответственность за их исполнение¹. Сказанное не снимает ответственности с компетентных органов исполнительной власти. В этой связи важно отметить некоторые особенности закрепления функции по заключению международных договоров в ведомственных нормативных правовых актах МВД России. По смыслу ч. 2 ст. 3 Федерального закона о международных договорах РФ международные договоры Российской Федерации, заключенные от имени федеральных органов исполнительной власти, являются договорами межведомственного характера. Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации² к числу полномочий министра внутренних дел относит подписание от имени МВД России международных договоров, в том числе межведомственного характера. Данное положение, с точки зрения юридической техники, свидетельствует о том, что глава МВД России может подписывать (заключать) и межправительственные и межгосударственные международные договоры, что не в полной мере соотносится с ч. 3 ст. 12 Федерального закона о международных договорах РФ, которая определяет для федерального министра возможность в пределах своей компетенции подписывать без предъявления полномочий только международные договоры межведомственного характера. И Положение о Министерстве внутренних дел Россий-

¹ См.: Тиунов О. И., Каширкина А. А., Морозов А. Н. Статус международных межведомственных договоров Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 116.

² Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 07.11.2016) (далее – Приказ МВД России № 850) // Российская газета. 2013. № 262.

ской Федерации¹ в подп. 3 п. 20 к полномочиям министра внутренних дел относит заключение только международных межведомственных договоров, что в большей степени отвечает смыслу положений Федерального закона о международных договорах РФ. В рамках ведомственного нормотворчества имеет место и принципиально неверное понимание международно-правовой терминологии. Положение об организации и ведении гражданской обороны в системе МВД России² к полномочиям министра внутренних дел относит подписание международных договоров, соглашений и протоколов о взаимодействии и сотрудничестве по вопросам гражданской обороны, отнесенным к компетенции МВД России (абз. 5 п. 4). Сразу следует отметить, что приведенные в одном смысловом ряду термины «договор», «соглашение» и «протокол» употреблены в таком перечислении некорректно, так как все они по смыслу Венской Конвенции о праве международных договоров³ отражают понятие «международный договор» (п. «а» ч. 1 ст. 2), который остается таковым вне зависимости от его наименования. Более того, термин «протокол» употребляется в целом ряде нормативных правовых актов в качестве обозначения одной из форм международных документов, которые международными договорами не являются и международных обязательств не порождают. Кроме этого, данное положение также расширительно понимает возможность министра заключать (подписывать) международные договоры, ведь норма не содержит указания на их исключительно межведомственный характер.

Очевидно, что государства на международном уровне решают вопрос о согласовании своих интересов в сфере борьбы с преступностью через сношения своих компетентных органов, закрепляя результат взаимодействия в содержании международных договоров всех уровней. Таким образом, и МВД России принимает от имени государства конкретные юридические обязательства как международного, так и внутригосударственного характера.

Процесс реализации международных обязательств в сравнении с процессом их создания является несравненно более сложным, требующим значительных усилий со стороны федеральных органов исполнительной власти, несмотря на то, что регулирование данного вопроса осуществляется на высшем, федеральном уровне. Статья 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» определила, что «федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, в компетенцию

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (далее – Положение об МВД России) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru>

² Приказ МВД России от 06.10.2008 № 861 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в системе МВД России» (ред. от 05.12.2016) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru>

³ Венская Конвенция о праве международных договоров (Вена, 23.05.1969) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru>

которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление прав Российской Стороны, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств». Данное положение в полной мере относится и к МВД России. Естественно, что выполнение международных обязательств России, вытекающих из такого сотрудничества, также ложится на плечи МВД России. При этом анализ законодательства и ведомственных правовых актов, и не только МВД России, позволяет говорить об интересной закономерности: если процесс организации международного договорного сотрудничества и собственно создания международных договоров регламентирован очень подробно, то вопросы реализации международных обязательств России в деятельности федеральных органов исполнительной власти не характеризуются общим механизмом регулирования (например, на уровне Правительства РФ или Президента РФ), в ведомственных нормативных актах рассматриваются вскользь, не систематизированы или касаются только частных вопросов выполнения отдельных направлений и форм сотрудничества.

Таким образом, важнейшим элементом единой системы исполнительной власти является целый ряд органов, выделяемых в связи с функциональной уникальностью и объединенных правоохранительным характером выполняемой ими деятельности.

Правоохранительные органы исполнительной власти образуют специализированную систему государственных органов, требующую особого внимания со стороны законодателя в части регламентирования конституционно-правового статуса данных министерств и служб. Объем такого статуса включает элементы, определяющие место и роль правоохранительных органов исполнительной власти как неотъемлемой части системы органов исполнительной власти в России, основы их компетенции, важнейшие принципы организации и деятельности, систему и структуру, а также нормативное обеспечение организации и деятельности.

Выводы по теме. Необходимость определения статуса правоохранительных органов исполнительной власти в рамках категории «конституционно-правовой статус» свидетельствует о его двойственной природе. Прежде всего, данный статус регламентируется на уровне Конституции России путем установления основных принципов организации и деятельности рассматриваемых органов как части аппарата государства, ряда задач по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, которые они призваны решать как функционально неотъемлемые от Правительства РФ структуры, а также ограничения пределов их компетенции. Однако конституционное регулирование статуса органов власти – это одновременно его регулирование и иными нормативными правовыми актами на основе Конституции РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова роль Конституции РФ в определении правового статуса правоохранительных органов России?
2. Каковы элементы конституционно-правового статуса правоохранительных органов России?
3. Назовите принципы организации деятельности правоохранительных органов в Российской Федерации.
4. Каковы место, роль и функции МВД России в системе правоохранительных органов?
5. В чем сущность деятельности органов внутренних дел по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина?
6. В чем специфика международного сотрудничества МВД России?
7. Назовите основные направления международно-правовой работы МВД России.

Дополнительная литература

1. *Максименко Е. И.* Некоторые вопросы международного сотрудничества российских и зарубежных правоохранительных органов / Е. И. Максименко, А. Г. Голощапова // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2020. – № 4. – С. 19–22.
2. *Гусев А. В.* Совершенствование ведомственной регламентации выполнения международных обязательств Российской Федерации в системе МВД России / А. В. Гусев // Российский юридический журнал. – 2017. – № 5. – С. 64–76.
3. *Мысина А. И.* К вопросу о региональных правовых основах сотрудничества государств по противодействию преступлениям в сфере информационных технологий / А. И. Мысина // Российская юстиция. – 2019. – № 5. – С. 20–24.

ТЕМА 30. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

1. *Понятие, задачи и принципы местного самоуправления.*
2. *Местное самоуправление – конституционная форма осуществления народовластия.*
3. *Развитие конституционных положений местного самоуправления в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ.*
4. *Конституционные гарантии местного самоуправления.*

1. Понятие, задачи и принципы местного самоуправления

Местное самоуправление как выражение власти народа, является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Конституционный строй – система отношений (правовых, социальных, идеологических, политических, организационных, территориальных, гуманистических, финансовых), устанавливаемых и охраняемых государством.

Правовую основу местного самоуправления составляют нормы международного права в области местного самоуправления, к ним следует в первую очередь отнести ратифицированную 11 апреля 1998 г. Российской Федерацией Европейскую Хартию местного самоуправления¹. В числе нормативных правовых актов внутреннего законодательства определяющими являются положения Конституции РФ, (гл. 1, 2, 3, 8 Конституции Российской Федерации), которые развиваются и конкретизируются в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»². В субъектах Российской Федерации во исполнение требований Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, органами государственной власти принимаются правовые акты субъектов, регулирующие отношения местного самоуправления: конституции (уставы), комплексные законы и иные акты. На низовом – местном – уровне наиболее значимым актом муниципального протворчества является Устав муниципального образования.

Таким образом, правовые основы местного самоуправления можно определить как совокупность установленных Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами норм, закрепляющих и регулирующих правовые, социальные, идеологические, политические, организационные, территориальные, гуманистические, финансовые отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», *местное самоуправле-*

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ние – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В понятии местного самоуправления можно выделить несколько основных элементов (признаков):

1) местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти. Данный признак основывается на ст. 3 Конституции РФ, согласно которой «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»;

2) местное самоуправление – это самостоятельная деятельность населения в пределах установленных полномочий. Данный признак основывается на ст. 12 Конституции РФ, согласно которой «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Здесь важно подчеркнуть, что речь идет о так называемой «рамочной» самостоятельности местного самоуправления. Так как местное самоуправление производно от государственной власти и не может существовать без от нее, то и самостоятельность местного самоуправления ограничена только выделенными ему полномочиями. Иными словами, государство обозначает круг полномочий, в решении которых местное самоуправление самостоятельно. К таким полномочиям относятся вопросы местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

3) местное самоуправление осуществляется населением под свою ответственность. Данный признак тесно связан с предыдущим, и означает, что свои полномочия местное самоуправление решает не только самостоятельно, но и под свою ответственность;

4) в рамках осуществления местного самоуправления население в первую очередь решает вопросы местного значения, непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, перечень которых закрепляется в уставе муниципального образования в соответствии с действующим законодательством;

5) местное самоуправление осуществляется исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Данный принцип выражается в отсутствии единообразных подходов к организации местного самоуправления. Учитываются этнические, культурные особенности проживающего на территории муниципального образования населения.

Задачи местного самоуправления прямо пропорциональны кругу вопросов местного значения, напрямую зависят от вида муниципального образования. Муниципальные образования, имеющие статус муниципальных районов и муниципальных, городских округов наделены большим количеством пол-

номочий по вопросам местного значения по сравнению с городскими и сельскими поселениями, а следовательно, перед ними поставлено больше задач по организации местного самоуправления на соответствующей территории.

Приоритетные задачи государства в области местного самоуправления определяются в Основных положениях, которые закрепляют единую систему представлений о целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики государства в сфере развития местного самоуправления, а также о механизмах ее реализации¹.

В числе приоритетных задач государства в области местного самоуправления стоит отметить: обеспечение государственных гарантий органов местного самоуправления (обеспечение самостоятельной деятельности органов местного самоуправления в пределах их компетенции, обеспечение стабильной нормативной правовой базы, обеспечение экономической деятельности муниципальных образований), обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления (посредством развития институтов непосредственной демократии), создание условий для реализации органов местного самоуправления своих конституционных полномочий (формирование финансово-экономической базы местного самоуправления, совершенствование системы бюджетного и налогового регулирования) и т. д.

Задачи местного самоуправления тесно переплетаются с общегосударственными, но имеют более узкую направленность и заключаются в представлении интересов населения, защитой его прав и свобод в пределах территории муниципального образования, решением вопросов местного значения, например, в области жилищной политики, коммунального хозяйства.

Принципы местного самоуправления.

Являясь одной из основ конституционного строя, местное самоуправление построено на ряде принципов, к числу которых относятся:

Самостоятельность местного самоуправления. Выражается в независимом и под свою ответственность решении вопросов местного значения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Принцип самостоятельности местного самоуправления тесно переплетается с принципом организационной обособленности местного самоуправления и его органов в системе управления государством, и обществом. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не являются составной частью единой системы органов государственной власти. В то же время местное самоуправление нельзя понимать как независимую «автономную» организацию. Самостоятельность местного самоуправления ограничивается установленными государством пределами полномочий, то есть кругом вопросов местного значения.

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций. Для реализации данного принципа поправки в Конституцию РФ 2020 года внесли в конструкцию ст. 132 часть 3, в соответствии с которой «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Также принцип взаимодействия предполагает возможность передачи отдельных государственных полномочий местному самоуправлению для более эффективного решения (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. К их числу относятся такие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (глава 5 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Наличие собственных материально-финансовых ресурсов местного самоуправления для реализации задач местного самоуправления. К ним относятся, например, право на самостоятельное владение, пользование, распоряжение находящегося в муниципальной собственности имущества; распоряжение средствами местного бюджета, установление местных налогов и сборов (ст. 9, 130, 132 Конституции РФ, глава 8 ФЗ № 131-ФЗ).

Принцип гласности нашел свое отражение в реализации населением муниципального образования контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц. В этом же проявляются ежегодные отчеты главы муниципального образования перед населением о проделанной работе за текущий период.

Территориальный принцип организации местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. При этом в Российской Федерации исторически сложилась и функционирует двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления – на первом (низовом) уровне – городские и сельские поселения, на втором (верхнем) – муниципальные районы. Существование такой организации является обязательным. Исключения составляют лишь муниципальные и городские округа, а также внутригородские территории городов федерального значения, в компетенцию которых входит рассмотрение вопросов местного значения обоих уровней.

Законность и добровольность в случаях непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Принцип соблюдения прав и свобод гражданина, обеспечения законности в деятельности местного самоуправления занимает особое место в системе принципов. Местное самоуправление как местная власть – это прежде всего порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина.

2. Местное самоуправление – конституционная форма осуществления народовластия

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ население муниципального образования осуществляет свои полномочия непосредственно (с помощью организационных форм и институтов прямого волеизъявления), так и через органы местного самоуправления.

Различные формы непосредственной демократии населения (местный референдум, собрания (сходы) и др.) и формы представительной демократии являются неотъемлемой частью системы местного самоуправления, которая представляет собой упорядоченную, комплексную организацию, действующую независимо от системы государственной власти, посредством которой осуществляется местное самоуправление.

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в осуществлении местного самоуправления (глава 5 ФЗ № 131-ФЗ).

К числу форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления законодательство относит:

Местный референдум – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемая путем голосования граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в границах муниципального образования по наиболее важным вопросам местного значения.

Решения, принятые на местном референдуме, подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Необходимо упомянуть и об обязательности для органов и должностных лиц местного самоуправления издания нормативных правовых актов, если это необходимо для реализации решения, принятого на местном референдуме (сходе) граждан.

Муниципальные выборы – представляют собой процесс формирования органов местного самоуправления, путем избрания, на основе всеобщих принципов избирательного права и в соответствии с действующим законодательством. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления,

голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Различают два вида голосования: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В этом случае сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления:

Сход граждан проводится по вопросам изменения границ поселений, преобразования поселений, упразднения поселений, досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта и др. вопросам. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Собрание граждан проводится на части территории муниципального образования для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию.

Конференция граждан (собрание делегатов) – в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов). Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Публичные слушания, общественные обсуждения – мероприятия, проводимые с участием населения для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. С инициативой проведения публичных слушаний могут выступать: население, глава муниципального образования, представительный орган местного самоуправления.

Опрос граждан проводятся на всей территории муниципального образования или на его части органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти для выявления мнения населения и его учета при принятии ими решений.

Под *правотворческой инициативой граждан* понимается возможность населения муниципального образования, обладающего избирательным правом, вносить на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

Обращения граждан в органы местного самоуправления. Граждане могут обратиться в органы местного самоуправления как самостоятельно, так и посредством собрания граждан. Обращения граждан подлежат рассмотрению соответствующими органами и должностными лицами в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Органы и должностные лица местного самоуправления.

На территории Российской Федерации в соответствии со ст. 12 Конституции РФ действуют два уровня публичной власти, посредством которых население реализует свою власть – органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии со ст. 34 ФЗ № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Исключения составляют муниципальные образования, численность жителей которых обладающих избирательным правом составляет не более 100

человек, полномочия представительного органа в этом случае реализует сход граждан. Наименования указанных органов устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и местных традиций.

Нормативным правовым актом, определяющим порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов является устав муниципального образования. Устав имеет высшую юридическую по отношению к иным правовым актам, принимаемым на территории муниципального образования. Устав принимается представительным органом местного самоуправления или сходом граждан, в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Остановимся на краткой характеристике обязательных органов местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования

Представительный орган местного самоуправления является выборным органом, представляющим интересы населения, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, принимает от имени населения муниципального образования правовые акты, действующие на территории муниципального образования.

Представительный орган может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. В соответствии со ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган не формируется, его полномочия осуществляет сход граждан.

Численность депутатов представительного органа поселения определяется уставом муниципального образования в соответствии с ч. 6, 7, 8 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

Правомочным считается заседание представительного органа, если на нем присутствует не менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Компетенция представительного органа местного самоуправления делится на общую и исключительную.

К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ относит: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами; 7) определение порядка

участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Указанный перечень является исчерпывающим и никакой иной орган местного самоуправления, никакое должностное лицо не вправе осуществлять данные полномочия.

Общие полномочия определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Представительный орган наделен правами юридического лица.

Федеральный закон также устанавливает порядок досрочного прекращения полномочий представительного органа. Досрочное прекращение полномочий представительного органа влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

Порядок деятельности, правила и процедура работы представительного органа определяется регламентом представительного органа.

Возглавляет представительный орган его председатель. В соответствии с уставом муниципального образования председатель может быть избран из состава депутатов представительного органа либо им может выступать глава муниципального образования. Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования.

Согласно ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Система нормативных правовых актов, закрепляющих и регулирующих конституционно-правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации включает в себя: федеральные законы, уставы и законы субъектов РФ, а также нормативные правовые акты, принятые органами местного самоуправления.

Наименование должности главы муниципального образования устанавливается в уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта, с учетом исторических и местных традиций. Наименования главы, условно можно разделить в зависимости от вида муниципального образования –

глава городского округа, глава города, глава района, и занимаемой должности, например, председатель Городской Думы муниципального образования.

Главой муниципального образования может стать гражданин Российской Федерации, так и иностранный гражданин, постоянно проживающий на территории муниципального образования, достигший возраста 21 года и обладающий пассивным избирательным правом.

Часть 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает три способа замещения должности главы муниципального образования: 1) избрание непосредственно населением на муниципальных выборах; 2) избрание из состава представительного органа (порядок и процедура избрания главы из состава представительного определяется Регламентом этого органа); 3) избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Уставами муниципальных образований полномочия главы закрепляются в следующем порядке: на первом месте обозначены полномочия как высшего должностного лица муниципального образования (общие полномочия); затем полномочия в связи с занимаемой должностью в органе местного самоуправления, а третью группу полномочий уставы относят к категории иных полномочий.

Общие полномочия главы муниципального образования:

1) 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;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты (данное право закрепляется в п. 3 ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ; виды правовых актов, издаваемых главой муниципального образования определяются ч. 4 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ, к ним относятся постановления и распоряжения);

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) 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.

Указанные полномочия принадлежат главам муниципальных образований независимо от способа их избрания и от того, какой орган они возглавляют – представительный или местную администрацию.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Следует об-

рратить внимание, что обязанность главы муниципального образования предоставлять информацию о своей деятельности в форме отчета закреплена в ч. 5.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ. Отчеты главы муниципального образования публикуются в официальном печатном органе.

В качестве обязанности главы муниципального образования, независимо от порядка его избрания Федеральным законом № 131-ФЗ в ч. 4.1 ст. 36 предусмотрено соблюдение ограничений и запретов и исполнение обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Полномочия главы, избранного населением, начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы. Как правило, глава муниципального образования исполняет свои полномочия в течение 4-5 лет.

Отметим, что полномочия главы муниципального образования могут быть прекращены в связи с истечением срока, на который он был избран, или досрочно (основания досрочного прекращения полномочий главой регулируются ч. 6 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

Организационные гарантии направлены на создание необходимых условий для исполнения полномочий главой муниципального образования. К ним можно отнести: оборудование рабочего места, обеспечение транспортными средствами и средствами связи, служебными помещениями и другими необходимыми правовыми возможностями для нормального осуществления своих полномочий и ряд других.

Информационные гарантии представляют собой возможности должностного лица в связи с осуществлением полномочий выступать в средствах массовой информации, размещать материалы, обеспечиваться справочными и информационными материалами.

Социальные гарантии связаны с установлением соответствующего денежного вознаграждения за исполнение полномочий, а также иные меры, направленные на обеспечение и защиту его трудовых прав и обязанностей, пенсионное обеспечение.

К юридическим гарантиям главы муниципального образования, можно отнести: защиту от административного или уголовного преследования; особый порядок привлечения к административной и уголовной ответственности и применения административно-процессуальных и уголовно-процессуальных действий (ч. 8 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Кроме того, глава муниципального образования не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании и другие действия, соответствующие его статусу, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда высшим должностным лицом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответст-

венность за которые предусмотрена федеральным законом (ч. 9 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Местная администрация.

Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления и наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Структуру местной администрации образуют отраслевые (функциональные) и территориальные органы (администрации районов).

Местная администрация обладает правами юридического лица, органы местной администрации также могут быть наделяться правами юридического лица решениями представительного органа муниципального образования.

Местную администрацию возглавляет глава администрации.

В моделях организации местного самоуправления, когда глава муниципального образования не возглавляет местную администрацию, на должность руководителя администрации представительным органом назначается иное лицо, с которым заключается контракт. Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

Перечень полномочий главы местной администрации определяется уставом конкретного муниципального образования, в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ. Так, глава местной администрации: подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования; представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования; обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (издает соответствующие постановления местной администрации); обязан сообщить в письменной форме главе муниципального образования о прекращении гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства.

Глава местной администрации вносит в представительный орган муниципального образования для утверждения предложения по структуре местной администрации. В целях координации деятельности всех органов администрации, глава администрации издает распоряжения местной администрации по вопросам организации ее работы. Глава администрации руководит админист-

рацией на принципах единоначалия: устанавливает штатное расписание администрации, назначает на должности и освобождает от должности муниципальных служащих, иных работников администрации; применяет меры поощрения и дисциплинарной ответственности к муниципальным служащим и иным работникам администрации; организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих администрации¹.

Еще один вид полномочий главы администрации, связан с его хозяйственной деятельностью в муниципальном образовании. Так, например:

в области бюджетной работы: организует работу по разработке проекта бюджета (бюджета и среднесрочного финансового плана) муниципального образования, представляет на утверждение представительному органу проект бюджета муниципального образования и отчет об его исполнении;

в финансово-экономической сфере: организует разработку проектов программ и планов социально-экономического развития муниципального образования; распоряжается сметой доходов и расходов администрации.

Полномочия главы администрации могут быть прекращены досрочно в 14 случаях (ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

3. Развитие конституционных положений местного самоуправления в федеральном законодательстве и законах субъектов РФ

В настоящее время на федеральном уровне в целом создана нормативная правовая база, необходимая для организации и деятельности местного самоуправления. В развитие конституционных норм разработан и принят основополагающий нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление местного самоуправления в Российской Федерации, – Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также ряд федеральных законов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований как субъектов гражданско-правовых отношений.

Значительная часть правового регулирования местного самоуправления должна осуществляться также на региональном и муниципальном уровне власти, но ряд вопросов, связанных с организацией местного самоуправления на территории муниципального образования в субъектах не получил должного закрепления. На уровне субъектов недостаточно четко разработана система гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, речь идет о трудовых гарантиях. Кроме того, в Российской Федерации существуют территории, население которых не реализовало свое

¹ См., например ч. 1 ст. 38, ч. 7 ст. 38.1 Устава муниципального образования «г. Екатеринбург» // Вечерний Екатеринбург. 2005. 16 июля. С. 3.

конституционное право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. В ряде случаев органы местного самоуправления не имеют возможности осуществлять свои конституционные полномочия, в частности по формированию, утверждению и исполнению местных бюджетов, установлению местных налогов и сборов, управлению муниципальной собственностью. Это не только ущемляет права граждан на участие в местном самоуправлении, но и значительно затрудняет проведение выборов в органы государственной власти, так как в ходе избирательного процесса обязательным является участие в нем органов местного самоуправления.

4. Конституционные гарантии местного самоуправления

Развивая конституционные положения, Федеральный закон № 131-ФЗ определил, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления

Гарантии местного самоуправления – это охраняемые и защищаемые государством условия нормального функционирования местного самоуправления в Российской Федерации.

К числу основных гарантий следует отнести такие:

Судебная защита местного самоуправления.

Нарушение прав местного самоуправления затрагивает прежде всего интересы граждан, проживающих на территории муниципального образования. В случаях нарушения прав и свобод вследствие действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления граждане имеют право в установленном законом порядке обратиться в суд или арбитражный суд для восстановления нарушенных прав. Порядок реализации указанного права на защиту устанавливается Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹. По смыслу закона, в суд могут быть обжалованы коллегиальные и единоличные (действия) решения, в результате которых нарушены права и свободы граждан, созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Указанная гарантия является продолжением принципа самостоятельности местного самоуправления. Местное самоуправление распространяет свою юрисдикцию на всю территорию муниципального образования и направлено на решение вопросов местного значения, круг которых определяется действующим законодательством. В этом случае местное самоуправление действует самостоятельно. При этом устанавливается запрет на уменьшение правовых возможностей местного самоуправления правовыми актами иных органов государственной власти Российской Федерации (Президентом, Прави-

¹ СЗ РФ. 1993. Вып. VII. С. 117.

тельством и др.) и субъектов Российской Федерации. Ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления федеральным законом может осуществляться только в исключительных случаях, когда это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Компенсация дополнительных расходов. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Сюда не относятся случаи передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, требующих обязательной передачи материальных и финансовых средств для их осуществления.

Выводы по теме. В современных условиях наблюдается тенденция повышения ценности конституционных норм, усиления их верховенства над другими нормативными актами, особенно над актами исполнительной власти – указами, постановлениями, инструкциями и т. д. Конституция представляет собой базу для всего действующего законодательства. основополагающие установления конституции развиваются и детализируются в других нормативных актах.

Наиболее существенные изменения эта система претерпела с принятием Конституции РФ 1993 г. Складывающееся в нашей стране конституционное право в силу демократических преобразований в обществе обрело более сложную систему источников, чем та, которая была характерна для советского государственного права. Появились ранее неизвестные отечественному конституционному праву акты, в число которых входят федеральные конституционные законы, конституционно-правовые соглашения и договоры, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и т. д.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы основные задачи местного самоуправления?
2. Можно ли считать местное самоуправление конституционной формой осуществления народовластия?
3. Относится ли местное самоуправление к органам государственной власти России?
4. Каковы основные конституционные гарантии местного самоуправления?

Дополнительная литература

1. Муниципальное право России: учеб. для вузов / И. В. Захаров [и др.]; ред. А. Н. Кокотов. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2020. – 496 с.
2. Муниципальное право: словарь терминов / сост. В. А. Галицков. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2013. – 32 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституция – это стабильная, но не статичная законодательная конструкция. Не просто основной закон, а, по сути, дорожная карта, которая координирует движение России в будущее. С момента, когда действующая Конституция была принята, изменилась не только страна, но и мир, окружающий нас. Нестабильная и сложная внешнеполитическая ситуация, чрезвычайно высокий уровень угроз национальной безопасности, нивелирование традиционных семейных ценностей, пересмотр и фальсификация ключевых исторических событий, связанных с нашей страной, не могли не породить ответной реакции. Конституция представляет собой документ, обладающий особым правовым статусом. При этом принятые поправки представляют собой не что иное, как комплексные конституционные принципы, которые с учетом стабильности Конституции способны определить векторы развития России на десятилетия вперед.

Данные обстоятельства предопределили необходимость подготовки научно-исследовательской работы, в рамках которой проанализированы не только собственно поправки к Конституции РФ от 1 июля 2020 г., но и систематизированы нормативные и научные материалы, развивающие положения обновленной Конституции РФ.

Подготовленный на основе проведенного исследования курс лекций отвечает требованиям актуальности и предназначен для использования в образовательном процессе Уральского юридического института МВД России.

Перечень информационно-библиотечного обеспечения, необходимого для обучения по дисциплине

Международные соглашения, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России

1. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. – URL: <http://www.consultant.ru/>
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. – URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
4. Конституция Российской Федерации (принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г.). – URL: <http://www.consultant.ru/>
5. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. – URL: <http://www.consultant.ru/>
6. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
7. О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
8. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
9. О государственном гербе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
10. О Государственном гимне Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
11. О государственном флаге Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
12. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
13. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
14. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
15. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

16. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

17. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>

18. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>

19. Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

20. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

21. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>

23. О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>

24. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

25. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

26. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

27. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

28. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

29. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

30. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

31. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

32. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

33. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

34. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
35. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.
36. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
37. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
38. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
39. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>
40. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
41. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
42. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
43. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
44. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
45. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
46. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
47. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
48. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
49. О вынужденных переселенцах: закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>
50. О средствах массовой информации: закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>
51. О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>

52. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167. – URL: <http://www.consultant.ru/>

53. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

Основные учебные издания

1. Конституционное право России: курс лекций / А. Т. Карасев [и др.]. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. – Ч. 1. – 164 с.

2. Конституционное право России: курс лекций / А. Т. Карасев [и др.]. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. – Ч. 2. – 164 с.

3. Конституционное право России: учеб. для студентов вузов, обуч. по напр. «Юриспруденция» / В. О. Лучин, Б. С. Эбзеев, Е. Н. Хазов [и др.]; под ред. В. О. Лучина [и др.]. – 10-е изд. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2019. – 687 с. // Цифровой образовательный ресурс IPR SMART. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/101912.html>

Дополнительные учебные издания

1. Конституционное право России: учеб. пособие / А. Т. Карасев [и др.]; ред. А. Т. Карасев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2013. – 372 с.

2. Козлова Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – 592 с.

3. Мещеряков А. Н. Конституционная система органов государственной власти в Российской Федерации: учеб. пособие / А. Н. Мещеряков. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. – 120 с.

4. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учеб. пособие / Т. В. Горева, А. Р. Лаврентьев, Р. В. Павленков, Н. А. Трусов. – Москва: ДГСК МВД России, 2019. – 440 с.

5. Конституционное право России: хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

Содержание

Тема 16. Избирательная система и системы подсчета результатов голосования	3
Тема 17. Участники правоотношений институтов выборов и референдума	11
Тема 18. Избирательный процесс, процесс организации и проведения референдума	21
Тема 19. Конституционная система органов государственной власти в России	39
Тема 20. Президент Российской Федерации	48
Тема 21. Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации	62
Тема 22. Законодательный процесс	80
Тема 23. Правовой статус депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации	90
Тема 24. Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	102
Тема 25. Судебная власть в Российской Федерации	112
Тема 26. Конституционный Суд РФ, Конституционное судопроизводство	123
Тема 27. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации	135
Тема 28. Правоохранительные органы в системе безопасности России: конституционно-правовой аспект	143
Тема 29. Конституционно-правовые основы организации и деятельности правоохранительных органов в России	156
Тема 30. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в России	170
Заключение	185
Перечень информационно-библиотечного обеспечения, необходимого для обучения по дисциплине	186

Конституционное право России

Курс лекций

Часть II

Редактура и компьютерная верстка *И. Б. Бебих*

Подписано в печать 30.09.2022. Формат 60x84 1/16

Печать трафаретная. Бумага офисная

Усл. печ. л. 10,0. Уч.-изд. л. 12,0

Тираж 184 экз. Заказ № 36

Типография научно-исследовательского
и редакционно-издательского отдела
Уральского юридического института МВД России

620057, Екатеринбург, ул. Корепина, 66