

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

**Учебник
для бакалавров**

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ
В. И. Фадеев

Допущен
Учебно-методическим объединением
по юридическому образованию вузов
Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальности и направлению
подготовки «Юриспруденция»



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2015

УДК 342(470+571)(075.8)

ББК 67.400(2Рос)я73

К65

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Учебник подготовлен преподавателями кафедры конституционного и муниципального права РФ Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Авторы:

М. В. Варлен, канд. юрид. наук, доц. — гл. 9, § 9 гл. 18;

Е. Н. Дорошенко, канд. юрид. наук, доц. — § 5 гл. 5, § 2 гл. 7, гл. 12;

С. А. Зенкин, канд. юрид. наук, доц. — § 4, 5, 11 гл. 18, § 2, 4, 5 гл. 19;

С. В. Кабышев, канд. юрид. наук, доц. — гл. 16;

Е. И. Козлова, д-р юрид. наук, проф. — § 1, 3—5, 7 гл. 1, § 1, 2, 4 гл. 2, гл. 8, § 1, 3—7 гл. 17;

В. В. Комарова, д-р юрид. наук, проф. — § 1—3 гл. 6, § 1, 3 гл. 7, § 3 гл. 11;

Н. А. Михалева, д-р юрид. наук, проф. — § 3 гл. 2, § 1—6, 8 гл. 3, гл. 13, § 1, 2 гл. 14, § 2 гл. 17, § 1—3 гл. 23;

С. В. Нарутто, д-р юрид. наук, проф. — § 7 гл. 3, гл. 20—22, § 4—6 гл. 23;

Н. Б. Пастухова, д-р юрид. наук, доц. — § 8 гл. 5, § 3 гл. 14;

Г. Д. Садовникова, канд. юрид. наук, доц. — § 4, 5 гл. 11, § 3.3, 7.2, 8.2 гл. 18, § 1, 3 гл. 19;

Н. Е. Таева, канд. юрид. наук, доц. — § 2 гл. 1, гл. 10, § 2 гл. 11;

В. И. Фадеев, д-р юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ — введение, § 6 гл. 1, гл. 4, § 1—4, 6, 7 гл. 5, § 4 гл. 6, § 1 гл. 11, гл. 15, § 1, 2, 3.1, 6, 7.1, 8.1, 10 гл. 18, гл. 24, заключение.

Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **В. И. Фадеев**.

Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред.
К65 В. И. Фадеев. — Москва : Проспект, 2015. — 584 с.

ISBN 978-5-392-13456-4

Учебник по конституционному праву подготовлен в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) — «бакалавр»). В нем с позиций современного состояния науки конституционного права Российской Федерации и с учетом компетентностного подхода к освоению конституционно-правовых знаний раскрывается содержание основных институтов конституционного права, рассматриваются актуальные вопросы теории и практики российского конституционализма. Нормативные акты используются по состоянию на 1 июля 2012 г.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, депутатов, государственных и муниципальных служащих, членов общественных объединений, являющихся участниками конституционно-правовых отношений.

*При подготовке рукописи использована справочно-правовая система
«КонсультантПлюс»*

УДК 342(470+571)(075.8)

ББК 67.400(2Рос)я73

ISBN 978-5-392-13456-4

© Коллектив авторов, 2015

© ООО «Проспект», 2015

Учебное издание

**Варлен Мария Викторовна,
Дорошенко Егор Николаевич,
Зенкин Сергей Анатольевич и др.**

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник
для бакалавров

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»

www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 01.08.2014. Формат 60×90 ¹/₁₆.

Печать офсетная. Печ. л. 36,5. Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	11
Введение.....	12
Список сокращений.....	14

РАЗДЕЛ 1. ВВЕДЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и предмет конституционного права как отрасли права.....	16
§ 2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и виды. Конституционно-правовые институты	21
§ 3. Конституционно-правовые отношения, их особенности и виды	28
§ 4. Источники конституционного права	31
§ 5. Система отрасли конституционного права	34
§ 6. Конституционно-правовая ответственность.....	36
§ 7. Место и роль конституционного права в системе российского права	45
<i>Контрольные вопросы</i>	47
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	48

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК НАУКА

§ 1. Понятие, предмет и система науки конституционного права.....	49
§ 2. Источники и методология науки конституционного права	51
§ 3. Основные этапы становления и развития науки государственного (конституционного) права России.....	53
§ 4. Конституционное право как учебная дисциплина	56
<i>Контрольные вопросы</i>	57
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	57

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ РАЗВИТИЕ

§ 1. Понятие и сущность конституции	58
§ 2. Основные этапы развития Конституции Российской Федерации.....	60
§ 3. Разработка и принятие Конституции Российской Федерации 1993 г.	63
§ 4. Юридические свойства и основные черты Конституции Российской Федерации	65
§ 5. Структура Конституции Российской Федерации	68
§ 6. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок	70

§ 7. Толкование Конституции Российской Федерации	73
§ 8. Соотношение Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации	76
<i>Контрольные вопросы</i>	79
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	79

РАЗДЕЛ 2. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 4. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ОСНОВЫ

§ 1. Понятие конституционного строя и его основ	82
§ 2. Человек, его права и свободы — высшая конституционная ценность	86
<i>Контрольные вопросы</i>	89
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	89

ГЛАВА 5. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Российская Федерация — демократическое государство	91
§ 2. Россия — федеративное государство	96
§ 3. Российская Федерация — правовое государство	106
§ 4. Принцип разделения властей — конституционная основа осуществления государственной власти	112
§ 5. Российская Федерация — социальное государство	115
§ 6. Российская Федерация — светское государство	118
§ 7. Республиканская форма правления	123
§ 8. Суверенитет Российской Федерации	126
<i>Контрольные вопросы</i>	133
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	133

ГЛАВА 6. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТΙΑ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Многонациональный народ Российской Федерации — носитель суверенитета и единственный источник власти	134
§ 2. Формы народовластия	136
§ 3. Референдум и свободные выборы — высшее непосредственное выражение власти народа	139
§ 4. Местное самоуправление в системе народовластия	147
<i>Контрольные вопросы</i>	150
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	151

**ГЛАВА 7.
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННО-
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ДУХОВНО-
КУЛЬТУРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Конституционные основы общественно-политических отношений	152
§ 2. Конституционные основы социально-экономических отношений	160
§ 3. Конституционные основы духовно-культурных отношений	169
<i>Контрольные вопросы</i>	175
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	175

**РАЗДЕЛ 3.
ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ГЛАВА 8.
ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ КАК
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ**

§ 1. Понятие основ правового статуса личности.....	178
§ 2. Принципы правового статуса личности	180
§ 3. Развитие концепции прав человека в конституционном законодательстве Российской Федерации.....	186
<i>Контрольные вопросы</i>	190
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	190

**ГЛАВА 9.
ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Становление и развитие института гражданства Российской Федерации.....	192
§ 2. Понятие и принципы гражданства Российской Федерации	199
§ 3. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации	203
§ 4. Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации	206
§ 5. Порядок изменения гражданства детей и недееспособных лиц. Гражданство детей при усыновлении	207
§ 6. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации	208
<i>Контрольные вопросы</i>	210
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	210

**ГЛАВА 10.
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН,
ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И ИНЫХ ЛИЦ С ОСОБЕННОСТЯМИ
ПРАВОВОГО СТАТУСА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства	211
§ 2. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев	217
§ 3. Предоставление политического убежища	220
§ 4. Правовой статус соотечественников	221
<i>Контрольные вопросы</i>	224
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	224

**ГЛАВА 11.
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Понятие, юридическая природа и классификация конституционных прав и свобод	225
§ 2. Личные (гражданские) права и свободы	230
§ 3. Политические права и свободы	238
§ 4. Экономические, социальные и культурные права и свободы	243
§ 5. Основные обязанности	249
<i>Контрольные вопросы</i>	251
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	252

**ГЛАВА 12.
СИСТЕМА ГАРАНТИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ
И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Понятие гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина	253
§ 2. Государственные и муниципальные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России	256
§ 3. Общественные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина	267
§ 4. Международные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина	268
§ 5. Право граждан на самозащиту	271
§ 6. Ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина	272
<i>Контрольные вопросы</i>	275
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	275

**РАЗДЕЛ 4.
ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ**

**ГЛАВА 13.
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО
УСТРОЙСТВА РОССИИ**

§ 1. Основные этапы становления и развития федеративного устройства России	278
--	-----

§ 2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации	282
§ 3. Конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами	288
§ 4. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта	291
§ 5. Конституционно-правовые основы участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях	293
§ 6. Конституционно-правовые основы национальной и региональной политики в Российской Федерации	294
§ 7. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении конституционных основ федеративного устройства России	298
<i>Контрольные вопросы</i>	302
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	302

ГЛАВА 14. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционно-правовое регулирование статуса субъектов Российской Федерации	304
§ 2. Особенности отдельных видов субъектов Российской Федерации	311
§ 3. Формы межрегионального сотрудничества и взаимодействия в Российской Федерации	313
<i>Контрольные вопросы</i>	315
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	316

РАЗДЕЛ 5. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 15. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и признаки государственного органа. Органы государственной власти и государственные органы, не являющиеся органами государственной власти.	318
§ 2. Система органов государственной власти	323
<i>Контрольные вопросы</i>	326
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	326

ГЛАВА 16. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Выборы в Российской Федерации: понятие, виды и правовое регулирование	327
§ 2. Понятие избирательного права	330

§ 3. Избирательная система: понятие и виды	332
§ 4. Принципы проведения выборов в Российской Федерации	335
§ 5. Понятие, участники и основные стадии избирательного процесса. Финансирование выборов.....	340
§ 6. Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушение законодательства о выборах	347
<i>Контрольные вопросы</i>	349
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	350

ГЛАВА 17. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Президент Российской Федерации в системе органов государственной власти.....	351
§ 2. Порядок выборов и вступление в должность Президента Российской Федерации	356
§ 3. Полномочия Президента Российской Федерации.....	362
§ 4. Правовые акты Президента РФ	375
§ 5. Администрация Президента РФ. Совещательные и консультативные органы при Президенте РФ.....	377
§ 6. Основания досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом Российской Федерации	383
§ 7. Гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи	387
<i>Контрольные вопросы</i>	388
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	389

ГЛАВА 18. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционно-правовое регулирование статуса Федерального Собрания и его палат. Регламенты палат.....	390
§ 2. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации	393
§ 3. Структура и порядок формирования палат Федерального Собрания	398
§ 3.1. Структура Федерального Собрания	398
§ 3.2. Порядок формирования Совета Федерации	401
§ 3.3. Порядок формирования Государственной Думы	406
§ 4. Вопросы ведения Совета Федерации. Акты Совета Федерации	409
§ 5. Вопросы ведения Государственной Думы. Акты Государственной Думы.....	415
§ 6. Респуск Государственной Думы	420
§ 7. Внутреннее устройство и органы палат Федерального Собрания.....	422
§ 7.1. Внутреннее устройство и органы Совета Федерации.....	423
§ 7.2. Внутреннее устройство и органы Государственной Думы	426
§ 8. Общий порядок работы палат Федерального Собрания.....	429
§ 8.1. Общий порядок работы Совета Федерации	430
§ 8.2. Общий порядок работы Государственной Думы	433

§ 9. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы	437
§ 10. Парламентский контроль	440
§ 11. Законодательный процесс	448
<i>Контрольные вопросы</i>	463
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	463

ГЛАВА 19.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации	465
§ 2. Состав Правительства Российской Федерации, порядок его формирования и срок полномочий	467
§ 3. Полномочия Правительства Российской Федерации	472
§ 4. Организация деятельности Правительства Российской Федерации	475
§ 5. Акты Правительства Российской Федерации	479
<i>Контрольные вопросы</i>	482
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	482

ГЛАВА 20.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Общая характеристика и функции судебной власти	483
§ 2. Судебная система Российской Федерации	485
§ 3. Конституционные принципы правосудия	491
§ 4. Конституционно-правовой статус судьи	496
§ 5. Органы судейского сообщества	499
<i>Контрольные вопросы</i>	500
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	500

ГЛАВА 21.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации	502
§ 2. Состав, порядок формирования и срок полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации	506
§ 3. Организация деятельности Конституционного Суда Российской Федерации	507
§ 4. Правила производства в Конституционном Суде Российской Федерации	510
§ 5. Решения Конституционного Суда Российской Федерации. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации	520
<i>Контрольные вопросы</i>	525
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	526

ГЛАВА 22.**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Место прокуратуры в системе государственных органов	527
§ 2. Функции прокуратуры	528
§ 3. Система и организация прокуратуры	531
<i>Контрольные вопросы</i>	534
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	534

ГЛАВА 23.**ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Конституционно-правовая регламентация системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации	535
§ 2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации	537
§ 3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	545
§ 4. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации	550
§ 5. Временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации	554
§ 6. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации	557
<i>Контрольные вопросы</i>	561
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	562

ГЛАВА 24.**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Местное самоуправление — первичный уровень власти в государстве	563
§ 2. Общие принципы организации местного самоуправления и его функции	566
§ 3. Муниципальные образования: понятие и виды	569
§ 4. Органы и должностные лица местного самоуправления	572
<i>Контрольные вопросы</i>	576
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	577
Заключение	578

ПРЕДИСЛОВИЕ

Московская государственная юридическая академия имени О. Е. Кутафина приступает к изданию серии учебников и учебных пособий для бакалавров по направлению подготовки «Юриспруденция».

С 2011 г. Российская Федерация перешла на уровневую систему высшего профессионального образования, включающую уровни — бакалавриат и магистратуру. Министерством образования и науки Российской Федерации утверждены федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификации (степени) «бакалавр» и «магистр»), разработанные Учебно-методическим объединением по юридическому образованию вузов Российской Федерации совместно с работодателями и их объединениями, в первую очередь — с Ассоциацией юристов России.

Учебники, вошедшие в серию, полностью соответствуют требованиям ФГОС ВПО по направлению подготовки бакалавров «Юриспруденция», примерной основной образовательной программе бакалавриата, утвержденной Учебно-методическим объединением, и примерным программам учебных дисциплин, являющихся составной частью основной образовательной программы. Более того, все учебники подготовлены профессорско-преподавательским коллективом МГЮА имени О. Е. Кутафина, который и разрабатывал примерные программы учебных дисциплин базовой части ФГОС ВПО для бакалавриата.

Учебники и пособия по учебным дисциплинам вариативной части основной образовательной программы для бакалавров юриспруденции подготовлены в соответствии с учебным планом МГЮА имени О. Е. Кутафина.

Предложенная серия учебников и учебных пособий адресована студентам, обучающимся по программам бакалавриата, преподавателям вузов, практикующим юристам и всем интересующимся правом.

*Ректор МГЮА имени О. Е. Кутафина,
сопредседатель Учебно-методического
объединения по юридическому образованию вузов
Российской Федерации
В. В. Блажеев*

*Посвящается памяти академика
Олега Емельяновича Кутафина.*

ВВЕДЕНИЕ

Конституционное право входит в комплекс учебных дисциплин, формирующих мировоззрение выпускника юридического вуза, его правосознание, правовое мышление и правовую культуру.

Общие категории и понятия конституционного права, конституционно-правовые ценности и доктрины имеют межотраслевое, междисциплинарное значение и составляют наряду с понятиями и концепциями теории и истории государства и права, философии права методологическую основу правовых наук.

Изучение конституционного права, основные начала и принципы которого обуславливают его центральное место и ведущую роль в российской правовой системе, дает понимание конституционных ценностей, их значения для развития общественных процессов, организации и функционирования публичной власти, институтов гражданского общества. Конституционное право формирует способность оценивать правовые явления с точки зрения их соответствия Конституции, конституционным основам устройства Российской Федерации как демократического правового федеративного и социального государства.

Изучение конституционного права ориентировано не только на усвоение набора необходимых конституционно-правовых знаний, но и на формирование способности к практической деятельности в конкретных правовых ситуациях, творческому решению возможных правовых проблем, связанных с реализацией конституционных принципов и норм конституционного права.

Достижение этих целей осуществляется в рамках компетентностного подхода, призванного обеспечить подготовку практико-ориентированного специалиста. Этот подход предъявляет новые требования к процессу овладения конституционным правом. Главное здесь — это проектирование и реализация в процессе изучения конституционного права таких учебных ситуаций, которые включают студентов в разные виды деятельности: ситуационный анализ, обсуждение и решение проблем конституционного права, дискуссии по спорным вопросам конституционно-правовой теории и практики, выполнение индивидуальных заданий, разработка коллективных проектов и т. п. При этом важное место в учебном процессе отводится внеаудиторной работе студентов, их самостоятельной познавательной деятельности.

Народная мудрость гласит: «Скажи мне, я забываю. Покажи мне, я могу запомнить. Позволь мне сделать это, и это станет моим навсегда».

По данным социологических исследований, студенты помнят 20% того, что слышат, 40% того, что видят и слышат, и 80% того, что слышат, видят и выполняют. Процесс изучения конституционного права должен быть построен таким образом, чтобы студенты овладевали практическими навыками применять теоретические знания в различных конституционно-правовых ситуациях.

Конституционное право призвано формировать у студента способность руководствоваться конституционными ценностями в своей будущей профессиональной деятельности в целях укрепления конституционной законности во всех сферах государственной и общественной жизни. Студент должен быть готов к следующим видам профессиональной деятельности в сфере конституционно-правовых отношений:

- осуществление нормотворческой, правоприменительной и правоохранительной профессиональной деятельности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

- осуществление правозащитной деятельности в области прав и свобод человека и гражданина;

- осуществление экспертно-консультационной деятельности по вопросам основ конституционного строя, основ правового положения личности, федеративного устройства, организации и обеспечения функционирования системы органов публичной власти Российской Федерации, толкования и применения Конституции Российской Федерации,

- преподавание основ конституционного права в образовательных учреждениях среднего профессионального образования.

Овладение конституционно-правовыми знаниями, умениями и навыками находится в тесной взаимосвязи с другими учебными дисциплинами. Конституционное право во многом основывается на знаниях, умениях и навыках, приобретенных в процессе изучения истории и теории государства и права, экономики, логики и философии. Поэтому студенты, изучающие конституционное право, должны владеть общей юридической терминологией, уметь применять философские, экономические знания, общенаучные методы познания, информационные технологии при изучении и оценке конституционно-правовой теории и практики, конституционно-правовых явлений.

«Входными» знаниями, необходимыми для усвоения конституционного права, овладения практическими умениями и навыками в конституционном праве, являются: понятия и категории теории и истории государства и права, общеправовые принципы, механизм правового воздействия и реализации права, толкование права, юридическая техника, правовой порядок, виды и принципы юридической ответственности, механизм государства. Необходимое условие овладения конституционным правом составляют знания основных этапов конституционно-правового развития России, законов логики, а также умение применять их в конкретных конституционно-правовых ситуациях.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
- БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации
- Ведомости СНД и ВС СССР — Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР
- ВКС РФ — Вестник Конституционного Суда Российской Федерации
- ВЦИК — Всероссийский Центральный исполнительный комитет
- ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
- ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
- КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
- Конституция, Основной закон — Конституция Российской Федерации
- МРОТ — минимальный размер оплаты труда
- НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации
- ООН — Организация Объединенных Наций
- РФ — Российская Федерация
- РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
- СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации
- СНК РСФСР — Совет народных комиссаров РСФСР
- СНК СССР — Совет народных комиссаров СССР
- СНГ — Содружество Независимых Государств
- СССР — Союз Советских Социалистических Республик
- СМИ — средства массовой информации
- ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации
- УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
- УПК — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
- ФЗ — федеральный закон
- ФКЗ — федеральный конституционный закон
- ЦИК СССР — Центральный исполнительный комитет Союза Советских Социалистических Республик
- ЦИК РФ — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

РАЗДЕЛ 1.
ВВЕДЕНИЕ
В КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВО РОССИИ

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

План темы

1. Понятие и предмет конституционного права как отрасли права.
2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и виды. Конституционно-правовые институты.
3. Конституционно-правовые отношения, их особенности и виды.
4. Источники конституционного права.
5. Система отрасли конституционного права.
6. Конституционно-правовая ответственность.
7. Место и роль конституционного права в системе российского права.

§ 1. Понятие и предмет конституционного права как отрасли права

Характеристике вопросов, составляющих содержание первой главы, следует предпослать краткие пояснения основных исходных понятий, используемых в ней, к которым относятся прежде всего понятия «общество», «общественные отношения», «право», «правовая норма» и др.

Общество представляет собой сложную систему социально-значимых связей между людьми. Эти связи принято называть *общественными отношениями*. Они очень разнообразны по своему содержанию, пронизывают все сферы жизни людей — политическую, экономическую, социальную, духовную и др. Такие отношения складываются в процессе осуществления государственной власти, местного самоуправления, в сфере реализации основных прав и свобод человека и гражданина, права собственности, трудовой деятельности и во всех областях государственной и общественной деятельности, т. е. являются всеохватывающими.

Участниками общественных отношений, их *субъектами*, могут быть как отдельный человек (гражданин), так и различные объединения людей, государственные, общественные формирования и структуры.

На социально значимые общественные отношения воздействует широкая система регуляторов. В их числе право, мораль, религия, обычаи, различного рода корпоративные установления и пр.

Важнейшую роль в регулировании общественных отношений и их упорядоченности играет право.

Право — это совокупность правовых норм, т. е. общеобязательных правил поведения людей, установленных или санкционированных государ-

ством, соблюдение которых в необходимых случаях обеспечивается силой государственного принуждения.

Воздействие права на общественные отношения называется *правовым регулированием*. Его пределы должны отвечать требованиям необходимости и достаточности. Правовое воздействие на общественные отношения не должно быть, с одной стороны, чрезмерным, с другой — недостаточным, создающим правовые пробелы.

Структура права имеет сложное строение. Первичной ячейкой права является *правовая норма*. Нормы, регулирующие однородные, взаимосвязанные общественные отношения, составляют *правовой институт*. Правовые институты, характеризующиеся общими однородными функциями, единой целенаправленностью правового воздействия, образуют *отрасль права*.

Систему права Российской Федерации составляют такие отрасли, как: конституционное, административное, финансовое, гражданское, трудовое и др. Общественные отношения, которые регулируются нормами каждой данной отрасли, принято именовать ее *предметом*.

Уяснение вопроса о предмете отрасли права является предпосылкой правильного понимания тех общих качеств, которые свойственны ее нормам. Без учета правовой принадлежности правовых норм к определенной отрасли, конкретному институту нельзя в полной мере раскрыть назначение и роль их в правовом регулировании. Результат действия каждой нормы должен оцениваться с учетом функционального назначения всей отрасли права.

Кроме того, без знания предмета той или иной отрасли права невозможна правоприменительная деятельность. Ведь всегда первым шагом в юридическом анализе конкретных ситуаций, подлежащих правовому разрешению, является четкое уяснение вопроса о том, нормы какой отрасли права подлежат применению. Без этого не может быть обеспечена правильная правовая оценка таких ситуаций.

Итак, какие же общественные отношения составляют предмет конституционного права России?

Конституционное право является ведущей отраслью системы права Российской Федерации¹.

Ее роль определяется характером тех общественных отношений, которые составляют ее предмет. По сравнению с другими отраслями права эти отношения имеют существенные особенности.

- Они выражаются прежде всего в том, что конституционное право регулирует отношения, складывающиеся во всех *сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и пр.*

¹ В прошлом эту отрасль именовали «государственное право».

Другие же отрасли права воздействуют на общественные отношения преимущественно в какой-либо одной области жизни. Так, предметом трудового права являются трудовые отношения, финансового права — финансовые отношения, гражданского права — имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения.

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

В одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения, т. е. те, которые определяют содержание всех остальных отношений в соответствующей сфере. Во всем объеме их регулирование осуществляется другими отраслями права. Так, в сфере экономической жизни общества предметом конституционного права являются только те отношения, которые характеризуют основные начала и принципы экономики, формы собственности. В полном же объеме правовое регулирование экономических отношений осуществляется гражданским правом, а также предпринимательским, финансовым и рядом иных отраслей права.

В других сферах жизни общества предметом конституционного права охватывается более широкий комплекс общественных отношений. Это прежде всего те отношения, которые связаны с основными правами, свободами и обязанностями человека и гражданина, с территориальным устройством государства, организацией государственной власти, всей политической системы общества и служат основой формирования всех других общественных отношений.

Таким образом, предметом конституционного права являются те отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из областей жизни. Они образуют как бы фундамент всего здания сложной системы социальных связей, подлежащих правовому воздействию.

Эти базовые отношения — системообразующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства. Это прежде всего отношения, связанные со статусом человека и гражданина, с организацией и функционированием государства, общества, с механизмом, посредством которого осуществляется управление всеми сферами жизнедеятельности общества.

Поэтому их регулирование и закрепление осуществляется нормами, обобщенными в особом правовом акте, составляющем ядро всей правовой системы, — в Конституции Российской Федерации, и только в соответствии с ней и на ее основе в иных актах законодательства.

Какие же конкретные сферы общественных отношений составляют предмет конституционного права?

В соответствии с Конституцией РФ можно выделить *четыре такие взаимосвязанные сферы.*

1. Нормы конституционного права регулируют общественные отношения, определяющие основные принципы, на которых основано устройство государства и общества.

В этих отношениях выражается прежде всего качественная характеристика государства; суверенитет, форма правления, форма государственного устройства, субъекты государственной власти и способы ее реализации, т. е. общие основы функционирования всей политической системы общества. Общество не может быть жизнеспособной организацией без единых основ экономической системы: установления допускаемых и охраняемых государством форм собственности, гарантий защиты прав собственников, способов хозяйственной деятельности, охраны труда, провозглашения определенной системы обеспечения социальных потребностей членов общества в области образования, науки, охраны природы, здоровья и т. п. Нормы конституционного права регулируют общественные отношения, выражающие основные принципы организации общества и в этой области.

Основополагающие общественные отношения, определяющие устройство государства, его существенные характеристики, формы, и закрепляющие их нормы гл. 1 Конституции РФ, охватываются понятием *основ конституционного строя.*

2. Общество как единый организм, как целостная организация не может существовать без единых *основ правового статуса членов общества.* Отношения между людьми, которые составляют сущность каждого общества и касаются всех сторон его жизнедеятельности, очень многообразны по своему характеру, по условиям, в силу которых они возникают, допустимой мере воздействия на них государства, права.

Естественно, все эти разнообразные отношения между людьми играют неодинаковую роль в формировании тех общезначимых социальных связей, на которых основывается единство общества и которые составляют его сущность как целостной системы.

Предметом конституционного права являются такие общественные отношения, которые определяют основы взаимоотношений человека с государством, т. е. главные принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве, гражданство, а также основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Именно эти отношения и являются исходными для всех остальных общественных отношений между людьми, определяют положение человека в любых его общественно значимых связях. Конституционные нормы, регули-

рующие эти отношения, закреплены в гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина».

3. Поскольку Россия является сложным федеративным государством, объективно существует широкая сфера *отношений между федерацией и ее субъектами*. Урегулирование этих общественных отношений составляет важное условие обеспечения целостности и единства государства, разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, обоснованных реальными потребностями. Данные отношения тоже входят в предмет конституционного права. Основные нормы, регулирующие их, содержатся в гл. 3 Конституции РФ «Федеративное устройство».

4. Целостность и единство общества обеспечиваются не только связывающими все социальные отношения общими принципами его устройства и организации, но и соответствующим механизмом управления социальными процессами, через который осуществляются функции, свойственные данному обществу как организационной структуре. Таким механизмом являются система государственной власти и система местного самоуправления.

Нормы конституционного права закрепляют *основные принципы системы органов государственной власти и системы органов местного самоуправления*: виды органов государственной власти, правовой статус главы государства, органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их образования, компетенцию, формы деятельности, издаваемые ими акты, систему органов местного самоуправления. Такой правовой регламентацией обеспечивается управление обществом, основанное на четком согласовании и подчинении всех организационных структур, задействованных в процессе реализации властных функций по управлению обществом. Но и в этой сфере политической жизни одни общественные отношения конституционное право регулирует в полном объеме, детально, а другие — путем установления общих принципов, исходных начал для последующего регулирования другими отраслями права. Так, исходя из того что одной из незыблемых основ конституционного строя России является народовластие — главный фактор формирования политического единства общества, к предмету конституционного права необходимо отнести регулирование всей сферы отношений, связанных с законодательными (представительными) органами государственной власти. Детальное регулирование органов исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления относится к предмету иных отраслей права (административного, уголовно-процессуального, муниципального и др.).

Итак, можно сделать следующий вывод.

Конституционное право — ведущая отрасль права России, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирую-

щих общественные отношения, которые определяют организационное и функциональное единство общества, его статус как целостной политической, экономической и социальной системы: основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления.

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

Нормы являются теми кирпичиками, из которых строится вся отрасль конституционного права. Это системообразующий фактор отрасли.

Норму конституционного права можно определить как исходящее от государства или им санкционированное, общеобязательное, формально определенное правило поведения, обеспеченное мерами государственного принуждения и регулирующее отношения, возникающие при установлении основ конституционного строя, основ правового статуса личности, отношения по федеративному устройству, отношения, возникающие при установлении системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Для норм конституционного права характерны признаки, общие для всех правовых норм: исходят от государства (либо санкционируются им), регулируют общественные отношения, обладают формальной определенностью, имеют общий характер, обеспечиваются принудительной силой государства, являются общеобязательными.

Ученые-конституционалисты, характеризуя нормы конституционного права, традиционно наряду с общими признаками выделяют следующие их особенности¹:

- Нормы конституционного права воздействуют на общественные отношения во всех сферах жизни общества (политической, экономической, социальной, культурной). Они закрепляют основы политического, социально-экономического и духовно-культурного устройства общества.
- Часть этих норм содержится в учредительном акте, обладающем высшей юридической силой, — Конституции Российской Федерации.
- Нормы конституционного права часто выступают в качестве стандартов, правовых эталонов для норм иных отраслей. Отраслевые нормы призваны детализировать исходные нормы кон-

¹ См. напр.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 9; Конституционное право России / под ред. А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина. М., 2008. С. 25—26.

ституционного права, наполнять их собственным отраслевым содержанием, не могут им противоречить. Данная особенность присуща нормам, содержащимся в Конституции Российской Федерации.

- Значительную часть конституционно-правовых норм составляют так называемые общерегулятивные нормы (нормы-принципы, нормы-задачи, нормы-цели, нормы-дефиниции и пр.).
- Предписания, содержащиеся во многих нормах конституционного права, имеют учредительный характер, т. е. они являются первичными по отношению к нормам всех иных нормативных правовых актов.
- Для норм конституционного права характерен особый механизм реализации. Многие конституционно-правовые нормы реализуются в правоотношениях общего характера.
- Специфический характер субъектов, на регулирование отношений между которыми направлены конституционно-правовые нормы. К таким субъектам относятся народ в целом, государство, субъекты федерации, муниципальные образования; политические партии, религиозные объединения, депутаты и др.
- В структуре конституционно-правовых норм, как правило, отсутствует санкция и не всегда имеется гипотеза.

Одним из средств познания особенностей конституционно-правовых норм служит их классификация. Классификация позволяет глубже понять сущность и природу норм конституционного права, выявить взаимосвязи между нормами, определить закономерности и тенденции развития норм конституционного права.

Прежде всего *в зависимости от функций* все нормы конституционного права можно подразделить на два основных вида — общерегулятивные и конкретнорегулятивные.

*Общерегулятивные нормы*¹ устанавливают общие положения для отрасли конституционного права в целом либо для ее отдельных институтов, а также для других отраслей права, порождая конституционно-правовые отношения общего характера, правового состояния. Это нормы-принципы, нормы-дефиниции (определения понятий), нормы-цели и др. Их особенностью является то, что они не содержат конкретного правила поведения. Например, ст. 10 Конституции РФ «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» является нормой-принципом, так как закрепляет принцип разделения властей.

¹ В юридической литературе получили название также исходных или отправных норм.

*Конкретнорегулятивные нормы конституционного права*¹ — это правила поведения, непосредственно регулирующие общественные отношения и устанавливающие конкретные права и обязанности. Например, ст. 88 Конституции РФ содержит конкретное правило поведения: «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе».

По объекту правового регулирования нормы конституционного права подразделяются на следующие виды:

- нормы, закрепляющие основы конституционного строя;
- нормы, устанавливающие основы правового статуса человека и гражданина;
- нормы, регулирующие отношения по федеративному устройству государства;
- нормы, регулирующие избирательные отношения;
- нормы, закрепляющие принципы построения и систему государственных органов;
- нормы, устанавливающие основы местного самоуправления;
- нормы, устанавливающие порядок внесения поправок и пересмотра Конституции.

По роли в механизме правового регулирования выделяются материальные и процессуальные нормы.

Материальные нормы непосредственно регулируют отношения, возникающие в обществе. В конституционном праве материальные нормы регулируют отношения по организации и деятельности органов государственной власти и иных государственных органов; общественные отношения, в которые вступают граждане и их объединения (например, избирательные; отношения, связанные с приобретением российского гражданства; отношения, связанные с созданием общественного объединения; отношения, связанные с проведением публичных мероприятий и т. п.). В целом следует отметить, что в конституционном праве материальные нормы преобладают.

Процессуальные нормы устанавливают механизмы реализации материальных норм права; устанавливают определенный порядок осуществления юридических действий. К процессуальным в конституционном праве могут быть отнесены нормы, устанавливающие порядок принятия нормативных правовых актов; нормы Конституции РФ, регулирующие законодательный процесс; нормы, устанавливающие

¹ Часто в юридической литературе их называют нормы-правила поведения, нормы конкретного содержания, конкретные нормы и пр.

порядок отрешения Президента РФ от должности; нормы, регулирующие порядок проведения выборов или референдумов и др.

По степени определенности предписания выделяют императивные, диспозитивные и альтернативные нормы.

Императивные нормы — это правила поведения, строго предписывающие определенный вариант поведения субъектов права; не допускающие отступлений от него. Например, ст. 91 Конституции закрепляет: «Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью». Это императивная норма.

Диспозитивные нормы — это правила поведения, предоставляющие субъектам права возможность выбора варианта поведения, правомочия действовать по своему усмотрению. Например, по ч. 2 ст. 68 Конституции РФ республики вправе устанавливать свои государственные языки. Норма предоставляет республикам право действовать по своему усмотрению.

Альтернативные нормы — правила, которые так же как и диспозитивные нормы, предоставляют субъектам права возможность выбора варианта поведения, но лишь в строго определенных в законе рамках. Например, согласно ч. 3 ст. 117 Конституции РФ после выражения недоверия Государственной Думой Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы.

По форме выражения диспозиции нормы конституционного права подразделяются на управомочивающие, запрещающие, обязывающие.

Управомочивающие нормы устанавливают право лица на совершение определенных действий. Словесно эти нормы выражаются терминами «вправе», «может», «имеет право». Например: «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы» (ч. 4 ст. 37 Конституции Российской Федерации).

Запрещающие нормы устанавливают запреты на совершение определенных действий. Словесно выражаются терминами «запрещено», «не вправе». Например: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации).

Обязывающие устанавливают обязанность лица действовать тем или иным указанным в норме способом. Словесно выражаются в терминах

«обязан», «подлежит», «должен». Например: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст. 58 Конституции Российской Федерации).

По территории действия можно выделить нормы:

— *действующие на всей территории РФ*. К нормам, действующим на всей территории Российской Федерации, в первую очередь относятся все нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации. К такому виду норм можно отнести нормы всех федеральных конституционных законов, а также большинства федеральных законов конституционно-правового характера. Например, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и др.;

— *действующие на части территории Российской Федерации*. Это могут быть нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах, действующих на территории одного субъекта Российской Федерации, на территории группы субъектов Российской Федерации, на территории муниципального образования или группы муниципальных образований. Например, нормы конституций республик и уставов других субъектов в составе Российской Федерации; нормы уставов муниципальных образований. Ограниченную сферу действия имеют предписания, содержащиеся в законах субъектов Российской Федерации.

Возможны и другие классификации конституционно-правовых норм, помимо названных. Например, нормы конституционного права можно подразделить по времени действия на постоянные и временные; по юридической силе источника на нормы Конституции РФ, законов и подзаконных актов; по кругу лиц на общие и специальные и пр.

Внутри отрасли нормы конституционного права объединяются в правовые институты.

Под правовым институтом понимается совокупность правовых норм, регулирующих группу однородных и взаимосвязанных общественных отношений, обособившихся внутри отрасли права.

В конституционном праве можно выделить следующие институты:

1. *Институт основ конституционного строя*. Нормы этого института закрепляют политические, социальные, экономические и духовно-культурные основы конституционного строя Российской Федерации. Характерной чертой норм этого института является их наиболее общий характер. Здесь преобладают нормы-принципы, нормы-цели, нормы-задачи. Нормы этого института регулируют отношения между государством — Российской Федерацией и ее субъектами, а также му-

ниципальными образованиями, государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями. В качестве особого субъекта выступает народ Российской Федерации. Институт основ конституционного строя имеет особую правовую охрану, так как нормы гл. 1 Конституции РФ нельзя изменить. Также, согласно ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации». Особенностью норм, устанавливающих основы конституционного строя Российской Федерации, является также то, что они закрепляют исходные начала не только для отрасли конституционного права, но и для всей системы российского права.

Институт основ правового статуса человека и гражданина включает:

- принципы правового статуса личности;
- нормы о приобретении и прекращении гражданства РФ;
- нормы об основных правах и свободах человека и гражданина, а также гарантиях их реализации;
- нормы, устанавливающие конституционные обязанности человека и гражданина.

Особенностью субъектов, отношения между которыми регулируют нормы рассматриваемого вида, является то, что одним из субъектов здесь всегда выступает человек или гражданин.

Институт федеративного устройства. Нормы этого института закрепляют:

- принципы федеративного устройства;
- конституционно-правовой статус Российской Федерации;
- конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации;
- принципы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Нормы данного института регулируют отношения между особыми субъектами, которыми являются государство Российская Федерация и ее субъекты (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа).

Институт избирательного права. Нормы института избирательного права устанавливают принципы, лежащие в основе избирательных отношений; регулируют порядок проведения выборов в различные органы государственной власти (федеральные, субъектов федерации) и в органы местного самоуправления. Для правоотношений, возникающих на основе этого вида норм, характерен особый субъектный состав. Участниками избирательных правоотношений могут быть такие особые субъекты, как избирательные комиссии, политические партии, кандидаты в депутаты, наблюдатели и др.

Институт системы органов государственной власти. Нормы этого института закрепляют основные начала построения системы государственных органов в Российской Федерации (принцип разделения властей, принцип законности, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина и др.). Устанавливают систему и виды государственных органов. Закрепляют правовой статус Президента Российской Федерации, органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Регулируют основы взаимоотношений между Российской Федерацией и государственными органами, а также основы взаимоотношений государственных органов между собой.

Институт основ местного самоуправления. Конституционно-правовые нормы, относящиеся к рассматриваемому институту, закрепляют коренные начала, лежащие в основе осуществления местного самоуправления, т. е. принципы осуществления местного самоуправления (принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения; принцип организационного обособления местного самоуправления; принцип соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям местного самоуправления; принцип ответственности местного самоуправления перед населением и др.). Этими нормами устанавливаются территориальные, экономические, политические и иные гарантии осуществления местного самоуправления. Устанавливаются формы осуществления (непосредственное и представительное) и система местного самоуправления.

Институт пересмотра Конституции и внесения конституционных поправок, который объединяет нормы, устанавливающие порядок внесения изменений в Конституцию и принятия новой Конституции.

Все институты конституционного права логически взаимосвязаны между собой и дают представление о системе конституционного права в целом. Причем эта взаимосвязь институтов имеет иерархический характер. Так, наибольшей важностью обладают нормы институтов основ конституционного строя и основ правового статуса личности, а также нормы, устанавливающие порядок внесения поправок к гл. 3—8 Конституции и ее пересмотр. Нормы этих институтов обладают особой правовой охраной, так как гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, в которых содержится большая часть норм этих институтов, не могут быть изменены¹.

¹ Следует отметить, что вопрос об элементах системы отрасли конституционного права является дискуссионным в науке. Так, есть ученые, предлагающие помимо институтов выделять в конституционном праве также подотрасли. Например, в качестве подотраслей называют избирательное право, парламентское право, конституционную юстицию, миграционное право. Есть предложения включать в конституционное право общую и особенную части. См. напр.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2008. С. 38—39.

§ 3. Конституционно-правовые отношения, их особенности и виды

Уже отмечалось, что назначением конституционно-правовых норм является регулирование общественных отношений, составляющих предмет рассматриваемой отрасли права. В результате действия конституционно-правовых норм возникают конституционно-правовые отношения. Они обладают общими чертами, свойственными всем правоотношениям, независимо от того, нормами какой отрасли права порождаются.

Всякое правоотношение есть результат урегулированности правовой нормой общественного отношения. Вследствие этого устанавливаются юридические связи между соответствующими субъектами, в которых один субъект обладает определенными правами, а второй — корреспондирующими обязанностями или оба связаны взаимными правами и обязанностями. Именно через правоотношения реализуются нормы права.

Специфика конституционно-правовых отношений по сравнению с другими видами правоотношений состоит в следующем:

1) конституционно-правовые отношения имеют свое *собственное содержание*: возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права;

2) конституционно-правовым отношениям свойственен *особый субъектный состав*: некоторые субъекты этих отношений не могут быть участниками других правоотношений (например, многонациональный народ России);

3) конституционно-правовые отношения характеризуются большим *разнообразием*, что создает многослойные юридические связи между субъектами, устанавливаемые зачастую через цепь взаимосвязанных между собой правоотношений.

Таким образом, *конституционно-правовое отношение* — это общественное отношение, которое урегулировано нормой конституционного права и содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данной правовой нормой.

Своеобразие предмета конституционного права, многообразие видов его норм порождают и различные виды конституционно-правовых отношений.

Правоотношения классического вида возникают в результате реализации норм — правил поведения. На их основе складываются *конкретные конституционно-правовые отношения*, в которых четко определены субъекты, их взаимные права и обязанности.

Реализацией же таких норм, как нормы-принципы, нормы-цели, нормы-декларации, порождаются правоотношения другого вида —

правоотношения общего характера, в которых конкретно не определены субъекты, не установлены их конкретные права и обязанности.

Таковы все нормы-принципы, закрепляющие, например, основы конституционного строя Российской Федерации. В частности, принцип разделения властей конкретно реализуется через сложную систему правоотношений, в которых субъектами являются Президент РФ, органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Однако все эти правоотношения производны от общего правоотношения, которое возникает на основе указанной нормы-принципа. С таким общим правоотношением соотносят свою деятельность все субъекты, должны реализовать названный принцип. Оно лежит в основе их правомочий, определяет в общей форме их права, вытекающие из предписаний данной нормы-принципа.

Особым видом конституционно-правовых отношений являются так называемые *правовые состояния*. Их специфическая черта — четкая определенность субъектов правоотношения. Однако содержание взаимных прав и обязанностей субъектов, как правило, конкретно не определено, оно вытекает из установлений большого массива действующих конституционно-правовых норм. Эта особенность сближает их с конституционно-правовыми отношениями общего характера. Конституционно-правовыми отношениями такого вида являются состояния в гражданстве, состоянии субъектов Федерации в ее составе.

В качестве вида конституционно-правовых отношений можно выделить *постоянные* и *временные* правоотношения. Срок действия постоянных правоотношений не определен, однако они могут и прекратить свое существование в конкретных условиях. Например, смерть гражданина прекращает отношения по гражданству. Временные правоотношения возникают, как правило, в результате реализации конкретных норм — правил поведения. С выполнением заложенной в правоотношении правообязанности оно прекращается. Так, правоотношения между избирателем и участковой избирательной комиссией заканчиваются исполнением последней своей обязанности выдать избирателю избирательный бюллетень и обеспечить ему установленные условия для голосования.

Особыми видами конституционно-правовых отношений являются *материальные* и *процессуальные* правоотношения. В первых реализуются права и обязанности, которые составляют содержание правоотношения (правоустановительные отношения), во вторых реализуются права и обязанности, связанные с правовой охраной предписаний, заложенных в конституционно-правовых нормах, устанавливающих те или иные обязанности субъектов (правоохранительные отношения). Например, на основе нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 35 Конституции РФ, закрепляющей, что право частной собственности

охраняется законом, возникают правоохранительные конституционно-правовые отношения, а на основе нормы о том, что в Российской Федерации признается и защищается частная собственность (ч. 2 ст. 8), — правоустановительные отношения.

Возникновению конкретного конституционно-правового отношения на базе правовой нормы предшествует юридический факт. Именно с него начинается реализация правовой нормы. Благодаря юридическому факту конкретный субъект права становится участником данного правоотношения, обладателем соответствующих правообязанностей.

Юридический факт — это событие или действие, которое влечет за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Событие происходит независимо от воли субъекта, действие связано с волеизъявлением последнего. Действия, в свою очередь, могут классифицироваться на *юридические акты и юридические поступки*.

Как правило, развитие правоотношения, его движение побуждаются целой системой, цепью юридических фактов. Например, возникновение правоотношений по гражданству порождается таким событием, как рождение гражданина. Возникновению правоотношения, содержанием которого является реализация избирательного права гражданина, предшествует цепь юридических фактов: принятие актов о назначении выборов, об образовании избирательных округов, комиссий, участков, составление списков избирателей, включение в списки данного гражданина, наступление срока, установленного для начала голосования. Получением избирательного бюллетеня правоотношение по реализации права избирать заканчивается.

Круг субъектов конституционно-правовых отношений очень широк. Среди них такие специфические субъекты, как народ, государство, депутаты, органы государственной власти, избирательные комиссии, собрания избирателей и др.

Народ выступает в качестве субъекта конституционно-правовых отношений при проведении референдума, выборов депутатов в Государственную Думу, выборов Президента РФ.

Субъектами конституционно-правовых отношений являются и *государство* — *Российская Федерация и республики*. К участникам конституционных правоотношений относятся и такие субъекты федерации, как *края и области, города федерального значения, автономная область и автономные округа*. Субъектами конституционно-правовых отношений выступают также и муниципальные образования (районные, городские и др.).

Кроме перечисленных, *субъектами конституционно-правовых отношений являются органы государства, органы местного самоуправления, политические партии и другие общественные объединения граждан, собрания граждан, собрания избирателей, граждане*.

В некоторых случаях субъектами конституционно-правовых отношений выступают *иностранные граждане и лица без гражданства* (например, при подаче ходатайства о приобретении российского гражданства).

Если сказать обобщенно, то субъектами конституционно-правовых отношений могут быть те субъекты, на которых правовые нормы данной отрасли права возлагают определенные обязанности и которым предоставляют права.

§ 4. Источники конституционного права

В общей теории права принято различать понятия источника права в *материальном, формальном и юридическом смысле*.

В материальном смысле под источником права понимаются те факторы, которые определяют само содержание права. К ним принято относить материальные условия жизни общества, свойственные ему экономические отношения.

В юридическом смысле под источником права понимаются формы, посредством которых устанавливаются и получают обязательную силу правовые нормы. Такую функцию выполняют правовые акты. В этом смысле здесь и рассматриваются источники конституционного права.

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

В определенной мере источником права в РФ может быть и обычай. Это установлено, в частности, в отношении правил, которых придерживаются коренные малочисленные народы.

К источникам конституционного права, как и других отраслей права, относятся только действующие в настоящий период нормативные правовые акты.

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

Закрепление конституционно-правовой нормы в акте того или иного вида должно происходить не произвольно, а в соответствии с объективными условиями в зависимости от потребности придать норме более или менее высокий уровень юридической значимости, от условий территориального масштаба действий нормы, от установленного порядка разграничения компетенции органов, принимающих конституционно-правовые нормы.

Прежде всего следует выделить нормативные правовые акты, *действующие на всей территории Российской Федерации*, и акты, *действующие только на территории конкретного субъекта Федерации или муниципального образования*.

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

Эта роль Конституции РФ обусловлена тем, что она:

- является единственным правовым актом, содержащим нормы, касающиеся всех составных частей предмета конституционного права;
- имеет высшую юридическую силу и ей не должны противоречить другие юридические источники отрасли;
- определяет все основные направления конституционно-правового регулирования;
- определяет виды других источников конституционного права, их наименования, юридическую силу, порядок принятия, отмены и опубликования, а также устанавливает во многих случаях, какими законами должны быть урегулированы те или иные отношения.

К источникам конституционного права, содержащим нормы общедолевого значения, относятся *федеральные законы*, содержащие конституционно-правовые нормы. Закон — наиболее распространенная форма установления конституционно-правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов.

Конституция РФ предусматривает принятие *федеральных конституционных законов* и *федеральных законов*. Они различаются: по юридической силе; по предметам ведения, которые в них могут затрагиваться; по порядку принятия; по возможности применения Президентом РФ в отношении них отлагательного вето.

К источникам конституционного права относятся Федеральные конституционные законы «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации» и др.; Федеральные законы «Об общественных объединениях», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О выборах Президента Российской Федерации», «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» и др.

К источникам конституционного права относится и такой правовой акт, как Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, вносимой в порядке, предусмотренном ст. 136. Этот правовой акт непосредственно в Конституции не назван. Он определен при толковании ст. 136 Конституции РФ Конституционным Судом РФ. К настоящему времени названный правовой акт принимался о внесении поправок в ст. 81 и 96 (об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы), в ст. 103 и 114 (об ежегодных отчетах Правительства РФ перед Государственной Думой).

От других источников он отличается временным характером регулирующего воздействия, которое поглощается внесением поправки в Конституцию. К источникам рассматриваемой отрасли относятся и содержащие конституционно-правовые нормы акты, принимаемые Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ. Это *указы и другие нормативные правовые акты Президента, постановления палат Федерального Собрания, постановления Правительства.*

Источниками отрасли конституционного права являются *регламенты палат Федерального Собрания, положения о различных органах, образуемых Президентом, органами законодательной и исполнительной власти (например, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Положение об Администрации Президента Российской Федерации, Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе) и др.*

Особое место среди источников конституционного права занимают *декларации* (например, Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г., Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.). Такого рода декларации имеют конституционно-правовое значение. В них формулируются принципы, обязательные для всего конституционно-правового развития государства, и, как правило, провозглашаются новые концепции, определяющие развитие государственности; принципы, которые признаются необходимыми для всей политики в данной сфере и которым должно быть подчинено соответствующее законодательство.

Характеризуя виды источников конституционного права, следует выделить и такой специфический вид, обусловленный федеративным устройством государства, как *договоры*. Можно назвать *Федеративный договор*, охватывающий три договора, подписанных 31 марта 1992 г. между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. Он действует в части, не противоречащей Конституции РФ.

По аналогичным вопросам существуют и *договоры с конкретными субъектами Федерации* (республикой, областью и т. д.), в которых пределы разграничения полномочий определяются с учетом особенностей каждого данного субъекта.

К источникам конституционного права относятся и *общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации*. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и междуна-

родные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора».

Особым видом источников конституционного права являются *постановления Конституционного Суда РФ*. Хотя последний не наделен полномочиями принимать правовые акты, но устанавливаемые в его постановлениях правовые позиции являются общеобязательными, окончательными, не подлежащими обжалованию, действуют непосредственно, являются непреложными для всех государственных органов как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

Нормы, признанные не соответствующими Конституции РФ, утрачивают силу и подлежат отмене принявшим их органом государственной власти.

Источниками конституционного права являются также действующие сегодня законы, принятые до вступления в силу Конституции 1993 г., и именовавшиеся ранее законами Российской Федерации, например, Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

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

Конституция или устав субъекта Федерации должны соответствовать Конституции РФ, федеральным законам; они обладают большей юридической силой, чем другие нормативные правовые акты субъекта РФ.

Формами установления правовых норм, действующих только на территории конкретного субъекта, являются также *законы, постановления, иные нормативные правовые акты*, принимаемые его органами законодательной и исполнительной власти, а также постановления конституционных (уставных) судов субъектов федерации.

К источникам отрасли конституционного права относятся и *правовые акты представительных органов местного самоуправления, содержащие конституционно-правовые нормы* (в частности, уставы муниципальных образований).

§ 5. Система отрасли конституционного права

Система отрасли — это ее внутреннее строение, отражающее присущую ей группировку норм, их взаимосвязи и место в отрасли.

Как уже говорилось выше, конституционное право состоит из большого числа правовых норм. Они многообразны по содержанию, субъектам конституционно-правовых отношений, объекту регулирования и обширному перечню других признаков.

Вместе с тем отрасль права — не просто совокупность норм. Между нормами существуют системные связи. Однородные нормы объединяются в правовые образования — конституционно-правовые институты. В свою очередь однородные институты составляют более крупные институты, доходя последовательно до такого объединения норм, которые образуют главную составную часть системы отрасли, т. е. ее элемент.

Элементами отрасли являются наиболее крупные правовые образования, совокупность норм, объединяющие и нормы Конституции, и конкретизирующие их нормы законов и иных правовых актов в единые взаимосвязанные правовые образования.

При характеристике системы отрасли конституционного права, как правило, берется группировка норм, установленная в основном источнике отрасли — Конституции РФ. Это вполне закономерно. Причем надо учесть, что если Конституция РФ существенно изменяет группировку норм в институты, то, естественно, и меняется система отрасли. Особенно в таких ситуациях, когда коренным образом меняется содержание конституционно-правового регулирования, устанавливаются новые принципы, определяющие основополагающие основы, характеризующие сущность государства, государственного и общественного строя, всю систему конституционно-правового регулирования.

Изменение системы отрасли в таких случаях не подлежит никакому сомнению. И встречающиеся в некоторых публикациях попытки отойти от этой системы не имеют логического обоснования. Смоделировать какую-то абстрактную систему отрасли конституционного права для всех времен и независимо от основ устройства общества и государства, принципов политического строя явно неплодотворная идея.

Система отрасли не является раз и навсегда данной. Она отражает исторические перемены, различную направленность конституционно-правового регулирования. На современном этапе основы системы отрасли предопределяются принятой группировкой норм в Конституции 1993 г. Она объединяет нормы по следующим комплексам:

- 1) основы конституционного строя;
- 2) права и свободы человека и гражданина;
- 3) федеративное устройство;
- 4) органы государственной власти и местного самоуправления (гл. 4—8);
- 5) пересмотр и поправки Конституции РФ (гл. 9).

При разработке Конституции 1993 г. были предложения в инициативных проектах первую главу посвятить правам человека и гражданина. Но эта идея не была воспринята, так как прежде чем закреплять права и свободы, надо показать, какие основы конституционного строя являются реальной базой для возможности их реального осуществления.

Следует обратить внимание на место главы о федеративном устройстве. Она предшествует системе органов власти, так как эта система определяет территориальную организацию государства, которое является федеративным.

Надо также уяснить специфику органов местного самоуправления, обратившись, в частности, к ст. 12 Конституции РФ, и с учетом ее положений понять, почему раздел об органах власти называется «органы государственной власти и местного самоуправления», а не «органы государственной власти в Российской Федерации».

§ 6. Конституционно-правовая ответственность

Конституционно-правовая ответственность¹ является одним из видов юридической ответственности, которому присущи как общие черты, характеризующие юридическую ответственность, так и отличительные особенности, обусловленные спецификой предмета конституционного права.

Вопрос о содержании и структуре конституционно-правовой ответственности относится к числу наиболее дискуссионных вопросов в науке конституционного права.

Как известно, в течение длительного времени разработка теоретических основ юридической ответственности осуществлялась в рамках таких отраслей права, как уголовное, гражданское, административное. И это не могло не отразиться на общей теории юридической ответственности: она в должной мере не учитывала, в частности, взаимосвязь юридической ответственности с морально-политической ответственностью, что особенно характерно для конституционно-правовой ответственности.

Начало исследования проблем конституционно-правовой (государственно-правовой) ответственности относится к 70—80 гг. прошлого

¹ В литературе иногда различают конституционно-правовую ответственность и конституционную ответственность (конституционно-уставную). Под последней понимают лишь ту, которая «предусмотрена Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ в интерпретации судебных органов конституционного контроля на федеральном и региональном уровнях в контексте действия общепризнанных принципов и норм международного права». См.: *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009.

века. Однако в те годы отсутствовали необходимые конституционно-правовые основания и предпосылки для формирования эффективного механизма обеспечения норм конституционного (государственного) права, привлечения к ответственности их нарушителей. Конституционно-правовая (государственно-правовая) ответственность зачастую подменялась партийной ответственностью руководителей и иных должностных лиц государственных и общественных органов и организаций. Кроме того, считалось также, что защита конституционных норм обеспечивается в должной мере уголовно-правовыми санкциями и санкциями других отраслей права.

Учреждение конституционного правосудия, признание прямого действия норм Конституции актуализировали проблемы конституционно-правовой ответственности, которая сегодня рассматривается в качестве неотъемлемого элемента структуры отрасли конституционного права, обязательного условия обеспечения российского конституционализма.

Для конституционно-правовой ответственности характерны следующие признаки.

1. Конституционно-правовая ответственность неразрывно связана с *конституционно-правовым принуждением*, которое представляет особый вид государственного принуждения, устанавливаемый нормами конституционного права. При этом конституционно-правовое принуждение нельзя отождествлять только с конституционно-правовой ответственностью. Например, не являются конституционно-правовой ответственностью принудительные меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения, введенного в связи с чрезвычайной ситуацией природного характера. Поэтому конституционно-правовая ответственность — это одна из форм конституционно-правового воздействия на субъектов конституционно-правовых отношений, один из видов конституционно-правового принуждения.

2. Она применяется к тем субъектам конституционно-правовых отношений, которые допустили конституционно-правовое нарушение (*конституционно-правовой деликт*). Поэтому конституционно-правовой деликт является основанием привлечения к конституционно-правовой ответственности. *Под ним следует понимать противоправное деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, за которое предусмотрена конституционно-правовая ответственность.*

Конституционно-правовые нарушения различаются по своей форме и по своему содержанию: невыполнение или недолжное выполнение своих конституционно-правовых обязанностей; нарушение конституционно-правовых запретов; нарушение установленного нормами конституционного права порядка формирования и деятельности

государственных органов, общественных и религиозных объединений; злоупотребление правом и др.

3. При этом следует учитывать, что существуют *особенности применения мер конституционно-правовой ответственности к органам публичной власти, их должностным лицам*. Эти особенности обусловлены их конституционно-правовым статусом, местом и ролью в системе разделения властей, в конституционно-правовом механизме сдержек и противовесов.

Власть всегда предполагает ответственность. Ответственность — обязательный элемент правового статуса органов публичной власти, принцип их деятельности, в силу которого органы публичной власти несут ответственность не только за противоправные действия (бездействия), но и за неэффективность своей деятельности, ошибочность выбора того или иного пути решения вопросов, отнесенных к их ведению, и т. п. В качестве основания ответственности может выступать и «утрата доверия» — правовая категория, имеющая прежде всего морально-политическое содержание.

Поэтому Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов РФ предусматривают в ряде случаев возможность применения к органам публичной власти мер конституционно-правовой ответственности не только за конкретное конституционно-правовое нарушение, например, за издание правового акта, противоречащего Конституции РФ. К данным субъектам конституционно-правовых отношений могут применяться также меры конституционно-правовой ответственности за их действия и решения, которые формально не являются противоправными, но которые, в частности, создают конституционно-правовые коллизии, порождают дисбаланс в системе сдержек и противовесов, вызывают негативную реакцию в обществе.

Например, Конституция РФ в целях обеспечения конституционных прерогатив Президента РФ как главы государства, гаранта Конституции РФ признает за ним полномочия по роспуску Государственной Думы, которая не нарушила какие-либо нормы конституционного права. В одном случае этого требует Конституция РФ, не допуская затяжного кризиса власти, обязывая Президента РФ распустить Государственную Думу (ч. 4 ст. 111). В других случаях Президент РФ, негативно оценивая решение Государственной Думы в отношении Правительства РФ («выражение недоверия»), не может согласиться с ним. Поэтому он сохраняет Правительство, и, следуя Конституции РФ, распускает Государственную Думу (ч. 3. и ч. 4 ст. 117). Ответственность Государственной Думы за принятое решение, получает, таким образом, свое выражение в конституционно-правовой санкции, которая выступает в данном случае способом разрешения конституционно-правовой коллизии, обусловленной особен-

ностями реализации принципа разделения властей в Российской Федерации. Государственная Дума берет на себя ответственность за принятое решение, осознавая его конституционно-правовые последствия. Она действует в рамках своих полномочий, но ее решение вступает в противоречие с позицией Президента РФ, реализующего свои конституционные полномочия.

Кроме того, с учетом ответственности, которую несет Правительство за реализацию внутренней и внешней политики перед Президентом РФ, Конституция РФ предусматривает право Президента РФ отправлять Правительство в отставку, не определяя при этом конкретного конституционно-правового деликта в качестве основания для отставки (ч. 2 ст. 117). Поэтому отставка Правительства в своем основании может иметь как конституционно-правовой деликт, так и причины морально-политического характера. Возможно сочетание и того и другого.

Тем не менее в отставке Правительства находит свое выражение (в большей или меньшей степени) несоответствие Правительства стоящим перед ним задачам, неудовлетворенность его работой Президентом РФ, а в некоторых случаях и Государственной Думой.

Поэтому отставка Правительства РФ всегда несет в себе начала не только политической ответственности, но и конституционно-правовой, в частности, за ненадлежащее выполнение своих обязанностей, за неспособность эффективно решать стоящие перед ним задачи и т. д.

4. Особенность конституционно-правовой ответственности органов публичной власти проявляется не только в ее основании. *Конституция РФ или закон не всегда предусматривают неотвратимость применения мер конституционно-правовой ответственности к этим субъектам конституционного права.* Например, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает право (но не обязанность) высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в определенных случаях распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Так, в соответствии со ст. 9 Закона он вправе принять такое решение в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение трех месяцев подряд не проводил заседание.

5. *Состав конституционного деликта* включает, во-первых, объект конституционно-правового нарушения, т. е. те конституционно-правовые ценности, устои и принципы, которые закрепляются нормами

конституционного права и на которые посягает конституционно-правовой деликт. Речь идет:

— об основах конституционного строя Российской Федерации (например, издание нормативного правового акта, противоречащего основам конституционного строя);

— об основах правового положения человека и гражданина (например, нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина);

— о федеративном устройстве (например, нарушение установленного законом порядка образования в составе Российской Федерации нового субъекта);

— о системе органов государственной власти и органов местного самоуправления (например, невыполнение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ решения Конституционного Суда РФ о приведении закона субъекта РФ в соответствии с Конституцией РФ).

Во-вторых, состав конституционно-правового деликта включает его *субъект* — деликтоспособное лицо или орган, которые являются участниками конституционно-правового отношения и способны нести конституционно-правовую ответственность. Субъектами конституционно-правового нарушения могут выступать: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, государственные органы, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты иных представительных органов власти, органы местного самоуправления и муниципальные органы (например, избирательная комиссия муниципального образования, которая не входит в структуру органов местного самоуправления), должностные лица, объединения граждан, граждане и др.

При этом необходимо учитывать *специфику правового статуса субъектного состава конституционно-правовых деликтов*, который обуславливает особенности механизма привлечения к конституционно-правовой ответственности тех или иных субъектов конституционного права. Например, конституционная ответственность может наступить вследствие привлечения лица, например, к уголовной ответственности. Так, в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, служит одним из оснований досрочного прекращения их полномочий (ст. 4).

Таким образом, закон может усилить ответственность уголовную или административную мерами конституционно-правовой ответ-

ственности, но это не означает, что привлечение к уголовной ответственности за нарушение основ конституционного строя уже *eo ipso*¹ правонарушение конституционно-правовое. Возможно и иное: конституционно-правовая ответственность может повлечь за собой привлечение к уголовной ответственностью, например, отрешение Президента РФ от должности не исключает привлечение его к уголовной ответственности за государственную измену или другой тяжкое преступление.

В ряде случаев меры конституционно-правового принуждения носят предупредительный характер, являясь промежуточными по отношению к основной конституционно-правовой санкции. Например, Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в случае издания им нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам. Он это делает, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а указанное должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Если же и после вынесения Президентом РФ предупреждения указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, то Президент РФ отрешает его от должности.

В-третьих, объективная сторона конституционно-правового деликта характеризует *форму, способы его совершения*: речь идет об активном действии или пассивном бездействии лица или органа, а также о причинении данным противоправным актом вреда конституционно-правовым отношениям, конституционным принципам и ценностям.

Например, представительный орган муниципального образования в установленный законом срок не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил свой нормативный правовой акт, противоречащий законам. Это бездействие органа местного самоуправления подрывает принципы правового государства, в том числе и принцип обязательности судебных постановлений для всех органов публичной власти. Поэтому в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ в установленный законом срок вносит в законодательный (представительный)

¹ Тем самым, в силу этого (лат.).

орган государственной власти субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования (ст. 73).

В-четвертых, элементом конституционно-правового деликта является *наличие вины*. Наличие вины, констатировал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П, общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно. Например, как в гражданском праве, где отсутствие вины — как одного из оснований ответственности, ее субъективного условия — является исключением из общего правила.

В конституционном праве применение конституционно-правовых санкций также не всегда прямо обуславливается наличием вины, в первую очередь, когда речь идет, например, о конституционно-правовой ответственности органов публичной власти. Например, Президент РФ, как уже отмечалось, в силу Конституции (ч. 2 ст. 117) вправе отправить Правительство в отставку без указания его вины в качестве одного из необходимых условий применения данной санкции, наличие которой не предусмотрено ни Конституцией РФ, ни Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Президент РФ в этом случае основывается на нормах Конституции РФ, определяющих его статус главы государства, гаранта Конституции РФ, а также на положениях Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», который устанавливает ответственность в качестве одного из основных принципов деятельности Правительства. Он вправе применять к Правительству РФ меры конституционно-правовой ответственности, самостоятельно оценивая результаты деятельности Правительства РФ, эффективность принимаемых им решений, целесообразность сохранения неизменным состав Правительства в данных условиях.

6. Конституционно-правовая ответственность существует и реализуется в рамках конституционно-правовых отношений ответственности и проявляется в процессе применения к субъектам конституционного права конституционно-правового принуждения. Она применяется в особом процессуальном порядке уполномоченными на это органами и лицами.

Лицо или орган, к которому она применяется, выступает не просто как объект принудительного конституционно-правового воздействия, а в качестве субъекта правоотношения. И в силу этого он обладает не только обязанностью претерпеть неблагоприятные для него правовые последствия своего противоправного поведения, но и правом обжаловать действия органа или лица, применяющего в отношении него конституционно-правовую санкцию.

Например, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ вправе

обжаловать в Верховный Суд РФ указ Президента РФ об отрешении его от должности либо о временном отстранении от исполнения обязанностей в течение десяти дней со дня его официального опубликования. Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Вместе с тем есть исключения из этого правила. Так, Конституция РФ, устанавливающая применение к Правительству РФ конституционно-правых санкций со стороны Президента РФ (отставка Правительства), не предусматривает возможность обжалования решения Президента РФ об отставке в суд. Ибо Конституция РФ, закрепляя соответствующие прерогативы Президента РФ, исключает тем самым возможность постановки вопроса о правомерности действий Президента РФ. Можно обсуждать лишь вопрос о политической целесообразности отставки Правительства.

7. Выражением конституционно-правовой ответственности являются *конституционно-правовые санкции*. Они многообразны. К ним относятся:

а) *досрочное прекращение полномочий органа или должностного лица* (отрешение Президента РФ от должности, отрешение от должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, роспуск Государственной Думы, роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, отставка Правительства РФ, отставка федерального министра и др.);

б) *ликвидация общественного объединения, приостановление и запрет его деятельности;*

в) *прекращение действия или приостановление действия правовых актов* (акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу; Президент РФ отменяет акты Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ и приостанавливает 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 и др.);

г) *отказ в регистрации* (отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, инициативной группы по проведению референдума и др.);

д) *признание итогов голосования, результатов выборов, референдума недействительными;*

е) *отказ в выходе из гражданства* (например, если гражданин имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом);

ж) *предупреждение* (в случаях установленных законом Президент РФ выносит предупреждение законодательному (представительному)

органу государственной власти субъекта РФ, высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ).

Законодательство предусматривает и другие конституционно-правовые санкции.

Таким образом, *конституционно-правовая ответственность — это применение к органу или лицу мер конституционно-правового принуждения в случаях и порядке, предусмотренных нормами конституционного права в целях обеспечения конституционного правопорядка, конституционных принципов и ценностей.*

8. Конституционно-правовая ответственность в качестве одного из своих оснований имеет свободу лица, которому адресованы нормы конституционного права.

Свобода участника конституционно-правовых отношений определяется рамками возможного правомерного поведения, нарушение которых влечет наступление неблагоприятных для нарушителя правовых последствий. Поэтому ответственность всегда заложена в самой норме права. Свобода без ответственности превращается в произвол.

Нормы конституционного права не только предусматривают применение к их нарушителю конституционно-правовых санкций, конституционно-принудительных мер, но и требуют ответственного поведения, стимулируя правомерное поведение, добросовестное выполнение содержащихся в них соответствующих предписаний и требований.

Это обстоятельство послужило основанием для обоснования идеи конституционно-правовой ответственности не только *как ретроспективной, т. е. ответственности за прошлое противоправное поведение, но и позитивной, т. е. ответственности за поведение в настоящем и будущем.* При этом делается вывод, что «в реализации конституционных норм ведущая роль принадлежит позитивной, а не ретроспективной ответственности»¹.

Правомерное поведение граждан и их объединений, правомерные действия органов публичной власти, их должностных лиц — участников конституционно-правовых отношений составляют реальное содержание конституционного правопорядка в обществе. *Вместе с тем ответственное поведение с позитивным правомерным содержанием (в настоящем и будущем), сопряженное с осознанием необходимости следовать предписаниям норм конституционного права, нецелесообразно объединять с неправомерным поведением, влекущим принудительные конституционно-правовые санкции, в рамках одного общего понятия — конституционно-правовая ответственность.* В первом случае речь идет о расширении предупредительных мер, активном использовании стимулов в целях обеспечения правомерного поведения в будущем, о понимании ответственности как об осознанной правовой обязанно-

¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 286.

сти совершать определенные действия в рамках закона, а во втором — о последствиях уже совершенного противоправного деяния, об официальной реакции государства на него путем применения специальных мер принуждения — санкций конституционно-правовых норм.

§ 7. Место и роль конституционного права в системе российского права

Как уже отмечалось, конституционное право является ведущей отраслью в системе права Российской Федерации. Устанавливая в правовой форме основополагающие принципы устройства общества и государства, основы конституционного строя, основы правового статуса личности, определяя общие основы управления всеми общественными процессами, какой бы стороны жизни общества они ни касались, эта отрасль тем самым дает ориентиры правового регулирования во всех сферах общественных отношений.

По сути дела, во всех отраслях российского права получают воплощение и конкретизацию закрепленные нормами конституционного права незыблемые, прирожденные права и свободы человека и гражданина, конституционно-правовой принцип: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ).

Для всех отраслей права исходными являются установленные нормами конституционного права принципы федеративного устройства государства, разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. Все отрасли основываются на закрепленных конституционным правом принципах организации системы власти, компетенции и принципах деятельности всех органов публичной власти, выступающих субъектами соответствующих отраслевых правоотношений.

Роль конституционного права как ведущей отрасли права обусловлена и тем, что именно его нормами регулируется сам процесс создания права. Они определяют виды правовых актов, органов, их издающих, соотношение их юридической силы.

Нормы Конституции — основного источника конституционного права — являются исходными для всех отраслей права.

Все эти общие положения можно конкретизировать на примере соотношения конституционного права и ряда других отраслей права.

Так, определяя систему органов исполнительной власти, их правовой статус, компетенцию, нормы конституционного права, устанавливают основные начала для административного права. Закрепляя различные формы собственности, права собственника, принципы хозяйствования, конституционное право служит базой для гражданского права. Регулируя основы бюджетной системы Российской Федерации, нормы конституционного права предопределяют основы финансового права. Устанавливая систему органов судебной власти, конституцион-

ные принципы правосудия, права граждан в сфере судопроизводства, их гарантии, конституционное право содержит исходные начала для уголовного права, уголовного процесса, ряда других правовых отраслей.

Конституционное право, как все право в целом, развивается и изменяется, отражая те процессы, которые происходят в социальной, политической, экономической жизни общества.

С прекращением существования Союза ССР началось становление бывших союзных республик, в том числе и Российской Федерации, как самостоятельных, независимых, суверенных государств, и в них пошел сложный процесс формирования собственных правовых систем. На этом переходном этапе динамично развивалось законодательство, затрагивающее все отрасли права России. Первостепенное значение в данном процессе играло конституционное право, которое и само еще должно было сформироваться как самостоятельная, эффективно действующая отрасль права. Процесс формирования конституционного права Российской Федерации включал период, когда в его состав входило значительное число конституционно-правовых норм союзного законодательства. Вычленение отрасли из союзного законодательства происходило постепенно. Начальным этапом в этом процессе явилось принятие 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Стержневым направлением в формировании отрасли российского конституционного права стали разработка и принятие в 1993 г. новой Конституции РФ.

Если в целом проанализировать основные тенденции развития отрасли конституционного права России в постсоветский период, то можно выделить следующие направления:

1) *правовое обеспечение подлинного суверенитета* Российской Федерации, становление ее как самостоятельного, независимого государства;

2) *деидеологизация конституционно-правового законодательства*. В Конституции РФ отсутствуют идеологические характеристики сущности государства, институтов общественного строя. Изменены название государства, символы его государственного суверенитета (флаг, герб, гимн). Конституционно закреплён принцип многопартийности и признано идеологическое и политическое многообразие; конституционно закреплено, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13);

3) *гуманизация всех государственно-правовых институтов*, перенос центра тяжести на признание прав и свобод человека и гражданина, которые утверждаются как высшая ценность;

4) *реализация принципа разделения властей*;

5) *существенная реорганизация федеративного устройства России*;

6) *переход к рыночной системе хозяйствования, к рыночным отношениям в экономике*. Конституционно закреплены многообразие форм

собственности, равная защита со стороны государства частной, государственной, муниципальной и иных ее форм;

7) *признание местного самоуправления*, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

На основе Конституции РФ начался активный процесс создания нового или обновления прежнего российского законодательства, касающегося всех отраслей Российской Федерации, в том числе конституционного права. Конституционное право превратилось в полноценную отрасль, нормы которой урегулировали все сферы общественных отношений, охватываемые ее предметом.

Однако динамично развивающиеся общественные, социальные, политические, экономические процессы, наличие нерешенных проблем в этих сферах с необходимостью требуют включения в их решение правовых рычагов воздействия, в том числе и конституционно-правовых. Вполне закономерными в этом плане являются неоднократное изменение избирательного законодательства; законодательства о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; о порядке формирования Совета Федерации; о гражданстве; о правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации; о местном самоуправлении и др. Значительные изменения коснулись и содержания конституций и уставов субъектов Федерации в плане устранения из них положений, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

Актуальной задачей является повышение действенности конституционно-правового регулирования, механизма реализации конституционно-правовых норм; усиление различных форм ответственности за нарушение последних.

Осуществление указанных и иных вытекающих из них задач служит важным условием формирования Российской Федерации как правового государства.

Конституционное право играло и играет ведущую роль в процессе формирования всех других отраслей российского права. Именно в конституционно-правовом законодательстве, и прежде всего в Конституции, закрепляются те основные начала, принципы, которые являются определяющими для нормативных правовых актов, устанавливающих нормы всех других отраслей права Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. В чем особенность предмета конституционного права? Какие общественные отношения регулируют нормы конституционного права?

2. Имеют ли конституционно-правовые отношения особый субъектный состав? Обоснуйте свой ответ.

3. Каковы основания классификации конституционно-правовых норм? В чем особенность их структуры?

4. Приведете примеры императивных и диспозитивных конституционно-правовых норм, основываясь на анализе содержания федеральных конституционных законов.

5. В статьях Конституции РФ выделите нормы различных видов.

6. Какие федеральные конституционные законы приняты в Российской Федерации? В чем их особенности? Укажите, какие федеральные конституционные законы еще не приняты.

7. Обоснуйте свой ответ на вопрос: являются ли источниками конституционного права обычай, декларации, решения Конституционного Суда РФ?

8. Что лежит в основе системы конституционного права? Чем она обусловлена?

9. Какова роль конституционного права для развития других отраслей российского права? Аргументируйте свой ответ.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Бондарь Н. С. Конституционное право как фундаментальная ценность демократического правового государства (по мотивам научного наследия академика О. Е. Кутафина) // Научные труды Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина. 2010. № 2.

Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.

Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001.

Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.

Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007.

Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997.

Таева Н. Е. Виды норм конституционного права Российской Федерации. М., 2010.

«Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка» (доклад В. Д. Зорькина на XIII Международном форуме по конституционному правосудию. СПб., 18—20 ноября 2010 г. — ksrf.ru).

Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации».

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК НАУКА

План темы

1. Понятие, предмет и система науки конституционного права.
2. Источники и методология науки конституционного права.
3. Основные этапы становления и развития науки государственного (конституционного) права России.
4. Конституционное право как учебная дисциплина.

§ 1. Понятие, предмет и система науки конституционного права

Наука конституционного права входит в состав юридических наук, которые в свою очередь являются частью общественных наук.

Юридические науки различаются по видам: общетеоретические, исторические, отраслевые, сравнительно-правовые, прикладные, комплексные. Наука конституционного права является отраслевой. Отраслевые составляют в системе юридических наук большую часть. Их число равно числу имеющихся отраслей права.

Если в общей форме определить предмет науки конституционного права, то можно сказать, что она имеет своим предметом исследование одноименной отрасли — ее теоретических основ, особенностей правового регулирования, видов ее норм, изучение практики их реализации, тенденции развития конституционно-правового законодательства в условиях глобализации и модернизации, выявление и обоснование сущности новых для России теоретических проблем, связанных с парламентаризмом, конституционализмом, принципом разделения властей, совершенствованием федеративного устройства, разработкой проблем реализации прав человека и гражданина и многие другие проблемы.

Наука конституционного права раскрывает присущие данной отрасли закономерности, формулирует основные понятия и категории, анализирует функции и роль конституционно-правовых институтов.

Наука конституционного права изучает не только конституционно-правовые нормы и институты, но и процессы, связанные с их реализацией. Поэтому в ее предмет входят и конституционно-правовые отношения, конституционно-правовая практика. С этой целью наука изучает деятельность органов публичной власти, формы их взаимодействия и т. п.

Наука конституционного права, как и всякая иная наука, является системой знаний, т. е. она представляет собой упорядоченную совокуп-

ность относительно самостоятельных комплексов теоретических положений, расположенных в определенной логической последовательности.

В основе системы науки конституционного права лежит структурность самого предмета научного познания: каждому из элементов системы отрасли конституционного права соответствует самостоятельный раздел конституционно-правовой науки. Таким образом, система науки ориентируется на систему самой отрасли.

Вместе с тем, учитывая, что наука должна теоретически определять свой собственный предмет, систему, методы исследования, источники, а также исследовать общие черты, присущие отрасли в целом, в системе науки конституционного права выделяется *первый раздел*, в котором дается общая характеристика конституционного права и одноименной науки. В этот раздел входят также и положения науки, обосновывающие теорию конституции, анализирующие конституционное развитие государства.

Следующий раздел науки охватывает теоретические проблемы, связанные с исследованием *основ конституционного строя*. Он включает в себя теоретические положения о сущности Российского государства, его суверенитете, народовластии, форме правления, конституционных принципах гражданского общества.

В качестве самостоятельного раздела в науке конституционного права выделяются *основы правового статуса личности*, который включает в себя теоретические разработки, связанные с анализом взаимоотношений государства и личности, статуса человека и гражданина, природы его прав, свобод и обязанностей.

Элементом системы науки является раздел, посвященный теоретическим проблемам *федерализма, развития России как федеративного государства*.

Еще один раздел в системе науки включает теоретические исследования вопросов организации и функционирования системы органов власти. В рамках этого раздела выделяют теоретические проблемы системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Кроме того, наука конституционного права изучает *проблемы, связанные с внесением конституционных поправок, пересмотром Конституции*.

Конкретный перечень проблем, исследуемых наукой, не является раз и навсегда данным. С развитием государства, общества, с изменением общественных социальных условий возникают новые концепции, требующие своего теоретического обоснования, перестают быть актуальными старые.

Развитие науки и тематика научных исследований определяются закрепленным в Конституции принципом, устанавливающим, что каждому гарантируется, среди других видов свобод, свобода научного творчества и преподавания. В таком аспекте нет планирования,

не спускается свыше тематика научных исследований, тематика диссертационных работ и т. д. В разработке проблем отрасли утвердилась свобода научных исследований.

Надо сказать, что за последние годы наука конституционного права весьма успешно развивается. Никогда в прежние годы не публиковалось такое количество монографий по проблемам отрасли, не защищалось такое большое количество докторских и кандидатских диссертаций, как в последнее время.

§ 2. Источники и методология науки конституционного права

Формулируя выводы, наука конституционного права опирается на широкую *систему источников, под которыми подразумеваются факторы, составляющие исходные основы научного познания.*

К таким источникам относятся труды отечественных и зарубежных ученых, содержащие наиболее общие, философские суждения о проблемах, значимых для конституционно-правовой науки. Они очень разнообразны, часто противоречивы, имеют неодинаковую методологическую основу объяснения процессов общественного развития. Их критическое осмысление составляет важный этап в процессе научного познания, является предпосылкой обогащения науки достижениями всего мирового опыта развития цивилизации.

Источниками науки конституционного права являются и нормативные правовые акты (в том числе и ранее действовавшие), содержащие конституционно-правовые нормы, прежде всего в Конституции РСФСР (1918 г., 1925 г., 1937 г., 1978 г.), Конституции Российской Федерации 1993 г.

Наука не могла бы в должной мере выполнить свои задачи, если бы она не имела источником научного познания практику, процессы, которые происходят в жизни, на базе действия конституционно-правовых норм и институтов. Поэтому источником конституционного права является и конкретная практическая деятельность органов власти, всех субъектов правовых отношений, осуществляемая на базе норм конституционного права.

В общей характеристике науки конституционного права важное значение имеет вопрос об используемых ею *методах* научного познания. Они разнообразны: исторический, сравнительно-правовой, системный, статистический, конкретно-социологический и др.

Наука исследует все конституционно-правовые процессы в их историческом развитии. Это необходимо для выявления преемственности в правовом регулировании, для научных выводов о связи последнего с основополагающими концепциями общественного раз-

вития, о соответствии его тем социальным ценностям, которые и политически, и в нормативной форме признаются приоритетными на данном этапе.

Вот почему наука конституционного права изучает все правовые институты в историческом развитии, выявляя их связь с общественными процессами. Эта наука изучает историю развития конституции, текущего конституционно-правового законодательства.

В настоящее время *исторический метод* познания расширяет свои границы. Наука конституционного права должна заново осмыслить историю развития государственного (конституционного) права дореволюционной России.

Наука конституционного права широко использует и сравнительно-правовой метод исследования. Он заключается в *сравнительном* анализе конституционно-правовых норм, регулирующих однородные сферы общественных отношений в различных странах. Это важный инструмент в использовании положительного опыта, накопленного в данной области, в выявлении наиболее эффективных моделей конституционно-правового регулирования.

В сравнительном плане оцениваются нормативные правовые акты различных стран мира, государств, входивших в состав бывшего Союза ССР. Анализ конституционно-правового законодательства последних имеет *особое значение* и силу близости исходных основ, на которых начинали формироваться их самостоятельные правовые системы.

В научных исследованиях необходим *системный подход* к предмету изучения. Уже отмечалось выше, что наука конституционного права рассматривает саму отрасль как систему, изучает ее структуру, составляющие ее элементы, их соотношение, взаимосвязи, анализирует и систему каждого правового института. Большое внимание уделяется и выявлению места отрасли конституционного права в общей системе права Российской Федерации, соотношению с другими отраслями. Это способствует правильному определению предмета отрасли, отграничению конституционно-правовых отношений от правоотношений других видов, облегчает правоприменительную деятельность.

Статистический метод помогает анализировать эффективность действия конституционно-правовых норм, их влияние на общественные процессы. Количественный фактор — важный показатель реальности демократических институтов, закрепляемых правовыми нормами. Поэтому наука конституционного права анализирует статистические данные, касающиеся всех сфер регулируемых одноименной отраслью общественных отношений и на основе этих данных делает выводы. Так, научный интерес имеют количественные показатели участия избирателей в выборах, уровня их активности, форм связи депутатов с избирателями и т. п.

Обработывая данные подобного рода, наука конституционного права обосновывает правовые, политические и организационные меры, которые могут способствовать преодолению негативных явлений, снижающих потенциал, заложенный в демократических по форме правовых установлениях.

Метод *конкретно-социологических исследований* используется наукой конституционного права для изучения социальной и политической сфер, в которых происходит реализация конституционно-правовых норм. При этом выявляются условия, воздействующие на развитие общественного сознания, на формирование общественного мнения, определяющие поведенческие установки граждан в отношении содержания тех или иных конституционно-правовых норм.

В задачу науки конституционного права входит и обработка результатов экспериментов, касающихся сферы конституционно-правовых отношений. В последнее время такие эксперименты получают некоторое применение на практике.

§ 3. Основные этапы становления и развития науки государственного (конституционного) права России

Наука конституционного права имеет глубокие исторические корни. Можно выделить три этапа развития конституционно-правовой мысли в России: 1) дореволюционный; 2) советский и 3) современный. Для каждого этапа характерна определенная специфика.

Дореволюционный период — это становление науки конституционного (или как она тогда называлась — государственного) права России. Русские дореволюционные ученые в своих трудах основывались на отечественных государственно-правовых традициях, а также опирались на зарубежный (главным образом — европейский) опыт науки государственного права. «Наше отношение к западной науке, — писал один из ярких представителей плеяды выдающихся юристов конца XIX — начала XX века Н. М. Коркунов, — можно сравнить с отношением глоссаторов к римской юриспруденции. И нам приходилось начинать с усвоения плодов чужой работы, и нам прежде всего надо было подняться до уровня иноземной науки... Тем не менее в каких-нибудь полтора десятка лет мы почти успели наверстать отделившую нас от западных юристов разницу в шесть с лишком столетий»¹.

Выдающиеся представители этого периода разрабатывали учение о юридической природе государства и государственной власти (Алексеев А. С., Андриевский И. Е., Градовский А. Д., Коркунов Н. М.,

¹ Цит. по: История философии права. СПб., 1998. С. 404.

Котляревский С. А., Кистяковский Б. А.), государственном устройстве (Кокошкин Ф.Ф., Костомаров Н. И., Ященко А. С.)¹. В трудах русских государствоведов обосновывались идеи конституционного государства (Гессен В. М., Котляревский С. А., Корф С. А., Новгородцев П. И.), народного представительства (Ковалевский М. М., Лазаревский Н. И., Устинов В. М., Чичерин Б. Н., Шершеневич Г. Ф.), суверенитета (Палиенко Н. И.), разделения властей (Гессен В. М.), местного самоуправления (Безобразов В. П., Васильчиков А. И., Лазаревский Н. И., Лешков В. Н.).

К сожалению, либерально-демократические концепции и труды ученых государствоведов дореволюционного этапа развития науки конституционного права России оказались невостребованными после Октябрьской социалистической революции 1917 года. И в настоящее время труды русских дореволюционных ученых исследованы еще недостаточно.

Советский период развития науки конституционного права (1917—1993 гг.) характерен чрезмерной идеологизацией и повышенным интересом к институтам публичной власти. В трудах ученых государствоведов советского периода поднимались разноплановые теоретические проблемы, как то: понятие и предмет отрасли (Коток В. Ф., Кравчук С. С., Лепешкин А. И., Махненко А. Х., Уманский Я. Н., Фарбер И. Е., Щетинин Б. В.); понятие, виды и систематизация конституционно-правовых норм (Основин В. С., Лучин В. О.); государственно-правовые отношения и их субъекты (Бойцов В. Я., Мионов О. О., Основин В. С.); история развития государственно-правовой науки (Куприц Н. Я.); сущность государственной власти и формы ее реализации (Безуглов А. А., Григорян Л. А., Кабышев В. Т., Ким А. И., Коток В. Ф., Скуратов Ю. И., Степанов И. М., Тихомиров Ю. А.); теория конституции (Еременко Ю. П., Ильинский И. П.); правовой статус личности (Витрук Н. В., Воеводин Л. Д.); федерализм (Златопольский Д. Л., Лепешкин А. И.) и автономия (Кислицин И. М., Коркмасова К. Д.); соотношение народного, национального и государственного суверенитета (Крылов Б. С., Левин И. Д., Манелис Б. Л., Судницин Ю. Г., Шевцов В. С.); основы общественного строя (Кутафин О. Е., Ржевский В. А.); высшие органы государственной власти (Григорян Л. А., Кириченко М. Г., Степанов И. М.); органы местной власти (Азовкин И. А., Барабашев Г. В., Васильев В. И., Васильев Р. Ф., Пертцк В. А., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф.); государственно-правовая ответственность (Авакян С. А., Зражевская Т. Д.) и др.

Несмотря на определенные достижения науки советского государственного права, идеологическая зашоренность не позволяла

¹ Особый интерес в этом плане представляет монография «Автономия, федерализм и национальный вопрос» / под ред. В. М. Гессена. СПб., 1906.

дать объективную оценку действительности и выработать обоснованный прогноз социально-экономических и социально-политических преобразований, предложить модели реформирования механизма управления на федеральном, региональном и местном уровнях.

Третий — *современный период*, развития науки конституционного права России имеет точкой отсчета принятие федеральной Конституции 1993 г. Именно эта Конституция аккумулировала достижения мировой либерально-демократической доктрины и лучшее из опыта прошлого конституционного развития страны, послужила стимулом модернизации конституционного законодательства и развития конституционно-правовой мысли.

Российская наука конституционного права с началом перестройки активно включилась в разработку концепции либерально-демократического государственного устройства; формирования гражданского общества; нового характера взаимосвязей личности, общества и государства; демократизации федерализма при сохранении государственного единства; построения эффективного государственного механизма и местного самоуправления; оптимальной модели разграничения полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципалитетами; поиска места России в условиях мировой глобализации и террористических угроз.

Крупным достижением науки конституционного права стал прорыв в разработке таких теоретических проблем, как предмет, система, источники отрасли и науки (Богданова Н. А., Кутафин О. Е. и др.). Внимание ученых привлекает проблематика конституционализма, в том числе в сравнительно-правовом аспекте (Авакьян С. А., Бондарь Н. С., Зорькин В. Д., Кабышев В. Т., Кутафин О. Е., Киреев В. В., Кравец И. А., Лебедев В. А., Лучин В. О., Шульженко Ю. Л., Эбзев Б. С. и др.); теория и толкование Конституции (Чиркин В. Е., Хабриева Т. Я. и др.); конституционная ответственность (Виноградов В. А., Витрук Н. В., Колосова Н. М., Краснов М. А., Зражевская Т. Д. и др.); конституционный контроль (Витрук Н. В., Кряжков В. А., Лазарев Л. В., Митюков М. А., Овсепян Ж. И., Саликов М. С., Шульженко Ю. Л. и др.); парламентаризм (Астафичев П. А., Булаков О. Н., Гранкин И. В., Лукьянов А. И., Овсепян Ж. И. и др.), история науки конституционного права (Кабышев В. Т. и др.).

В центре внимания отечественной конституционно-правовой науки современного периода — проблемы правового статуса личности. Выходят интересные монографические исследования института гражданства, правового статуса иностранных граждан, беженцев и вынужденных переселенцев в РФ. Безусловным достижением конституционно-правовой науки является разработка теории федерализма,

автономии, правового положения национальных меньшинств. Появляются работы, посвященные проблемам суверенитета, разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами, анализу конституционно-правового статуса отдельных субъектов федерации. Внимание ученых-конституционалистов привлекают вопросы избирательного и референдумного процессов, проблематика судебной защиты избирательных прав граждан.

Жизнь постоянно выдвигает перед российской наукой конституционного права новые задачи, решение которых зависит от тесного взаимодействия ученых, практиков и общественности страны.

Показателем динамики российской конституционно-правовой науки стало большое количество кандидатских и докторских диссертаций по актуальным проблемам государственного управления¹.

§ 4. Конституционное право как учебная дисциплина

Учебные планы высших юридических учебных заведений Российской Федерации предусматривают изучение студентами всех отраслей права, в том числе конституционного права России.

Изучение отрасли конституционного права осуществляется на базе теоретических разработок науки конституционного права Российской Федерации.

Содержание учебного курса конституционного права составляют теоретические положения науки, которые по своему объему считаются минимально необходимыми для познания сущностных характеристик конституционного права как отрасли права и отрасли научных знаний.

Универсальным отражением системы и содержания учебного курса является учебник, рекомендованный в таком качестве компетентными органами. Содержание и структура учебника во многом определяются требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «бакалавр»), который к планируемым результатам относит знания студентами особенностей конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в России.

¹ Представление о развитии науки конституционного права России за последние десятилетия дают библиографии: *Авакьян С. А.* Библиография по конституционному и муниципальному праву России (М., 2007); *Митюков М. А.* Библиография по конституционному правосудию (М., 2011).

Контрольные вопросы

1. Поясните различия в понятиях «конституционное право как отрасль права» и «конституционное право как наука»: а) по предмету, б) по системе, в) по источникам.

2. Приведите несколько примеров, как определяются предмет науки и отрасли в нескольких учебниках последних лет издания.

3. Какие научные методы использует наука конституционного права при изучении конституционно-правовых процессов и явлений? Дайте им краткую характеристику.

4. Каковы основные конституционно-правовые проблемы, которые исследуются современными учеными? Подготовьте свой ответ, основываясь на анализе научных статей последних лет по вопросам конституционного права.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001.

Богданова Н. А. Наука советского государственного права: историко-теоретическое наследие. М., 1989.

Бондарь Н. С. Ценность конституционного права как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2011.

Кабышев В. Т. К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России. Ч. 1—5 // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. Вып. 5—9.

Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008.

Шульженко Ю. Л., Шульженко Д. Ю. Наука русского государственного права второй половины XIX века. М., 2010.

Приказ Минобрнауки РФ от 4 мая 2010 г. № 464 (ред. от 31 мая 2011 г.) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «бакалавр»)».

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ РАЗВИТИЕ

План темы

1. Понятие и сущность Конституции.
2. Основные этапы развития Конституции Российской Федерации.
3. Разработка и принятие Конституции Российской Федерации 1993 г.
4. Юридические свойства и основные черты Конституции Российской Федерации.
5. Структура Конституции Российской Федерации.
6. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок.
7. Толкование Конституции Российской Федерации.
8. Соотношение Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

§ 1. Понятие и сущность конституции

Конституция в любом государстве — это правовой акт высшей юридической силы, обязательный признак государственности, юридический фундамент государственной и общественной жизни, главный источник национальной системы права. Конституция на высшем уровне регулирует общественные отношения, связанные с организацией публичной власти, правами, свободами и обязанностями человека и гражданина, формой правления и государственного устройства. Она выступает правовой моделью гражданского общества, существенным условием законности, правопорядка и стабильности институтов власти.

Конституция — обязательный признак правового государства, основанного на господстве права, отрицании произвола власти и бесправия подвластных. В то же время любая конституция выходит за рамки государственной организации. Ее регулирующая роль касается всего общественного организма. Она охватывает не только государственную, но и негосударственные сферы — социально-экономическое устройство, культурную жизнь, отношения гражданского общества. Никакая конституция не может обойти взаимоотношения государства с институтами собственности, общественными и религиозными организациями. Нормы конституции, как и право в целом, оказывают формирующее воздействие на различные стороны общественной жизни: государственно-политическую, экономическую, социальную и духовно-нравственную.

Конституцию можно рассматривать как микромодель общества, его юридический каркас, в рамках и на основе которого функциони-

рует механизм государственной и муниципальной власти, обеспечиваются права и свободы личности.

Термин «конституция» происходит от латинского *constitutio* (установление, построение) и восходит к временам Римской империи. Конституциями назывались указы римских императоров. В Средние века этими актами закреплялись привилегии и вольности феодалов. С течением времени понятие конституции эволюционировало и наполнилось новым содержанием.

В нынешнем понимании конституция — единый правовой акт высшей юридической силы, закрепляющий права и свободы граждан, определяющий социально-политическое и государственное устройство.

Конституции классифицируются по ряду признаков.

По форме выражения различаются писанные и неписанные конституции. Под писаной конституцией понимается принимаемый и изменяемый в особом порядке основной закон государства, обладающий высшей юридической силой, т. е. закон законов. Если основным законом в государстве отсутствует, а его роль выполняют несколько нормативных правовых актов, закрепляющих организацию верховной государственной власти, права и свободы человека и гражданина, а также конституционные обычаи и соглашения, то можно говорить о неписаной конституции. Такая практика имеет место, например, в Великобритании.

По порядку установления конституции подразделяются на октроированные (дарованные монархом) и неоктроированные (принятые высшим законодательным органом власти, учредительным собранием или референдумом), т. е. демократическим путем.

По порядку изменения и дополнения конституции бывают гибкими и жесткими. Если конституция изменяется и дополняется в том же порядке, что и текущее законодательство, ее принято относить к разряду гибких, если в более сложном — жестких. Гибкими являются все неписанные конституции.

По форме закрепления политической власти различаются монархические и республиканские конституции. Современными монархическими являются конституции Бельгии, Испании, Дании, Швеции, Японии, ОАЭ и др. К республиканским относятся конституции Италии, Китая, США, Франции, ФРГ, России и др.

По формам закрепляемого государственного устройства конституции подразделяются на федеральные и унитарные. Федеральными являются конституции США, ФРГ, Индии, Мексики, России и др.; унитарными — Италии, Испании, Китая, Франции и др.

В правовой науке существует также деление конституций на *юридическую* и *фактическую*. Термином «фактическая», или «материальная», конституция обозначаются реально сложившиеся в той или иной стране основы существующего государственного и общественного строя,

т. е. система социально-экономических и общественно-политических отношений.

Юридическая конституция — это нормативный правовой акт высшей юридической силы. Для анализа соотношения юридической и фактической конституций важное значение имеет вопрос о правильном отражении в нормах конституции реально сложившихся общественных отношений.

Политизированная и идеологизированная наука государственно-права советского периода подходила к анализу конституций — отечественных и зарубежных — преимущественно с классовых позиций, рассматривала их как выражение соотношения классовых сил, инструмент классово-политического господства.

Современное отечественное правоведение отказывается от идеологизации социальных институтов, сближаясь в этом с западной юриспруденцией. Преодолен взгляд на конституцию как на юридический документ, устанавливающий политическое господство определенного класса. Конституция — это всегда общественный компромисс, вызванный политическими реалиями. Она служит средством целенаправленного воздействия на общественные отношения, условием согласованных действий всех социальных слоев общества.

Конституция является уникальным учредительным правовым актом, юридически закрепляющим суверенитет, независимость и верховенство государственной власти. Конституция обеспечивает стабильность конституционного строя, создает баланс институтов публичной власти.

Все сказанное характерно и для Конституции России. Поэтому можно говорить, что *Конституция России — это нормативный правовой акт высшей юридической силы, закрепляющий основы конституционного строя; основы правового статуса человека и гражданина; федеративное устройство; систему, принципы организации и деятельности органов государственной и муниципальной власти.*

§ 2. Основные этапы развития Конституции Российской Федерации

У каждого государства своя конституционная история. Предыстория конституции в России берет свое начало в XIX в. Либеральные конституционные идеи пробивали себе дорогу в борьбе с доктриной самодержавия. Сторонники конституционного правления предлагали посредством государственных реформ осуществить переход к конституционной монархии, обосновывали целесообразность ограничения власти монарха народным представительством.

Однако прогрессивные идеи конституционных преобразований в России того времени остались нереализованными, так как не имели

ни социально-экономических, ни политических предпосылок. Учреждение законосовещательного представительного органа, которое планировал осуществить в 1881 г. русский царь-реформатор Александр II, даровавший в 1861 г. крестьянам волю, не состоялось из-за его убийства народовольцами 1 марта 1881 г.

Первым шагом на пути перехода от монархии к республике в России стало оформление конституционной монархии путем принятия Манифеста от 6 августа 1905 г., который учредил Государственную Думу с совещательными функциями и провозгласил избирательные права российских подданных.

Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» шел еще дальше. Государственная Дума наделялась законодательными полномочиями. Провозглашались неотъемлемые гражданские права: неприкосновенность личности, свобода совести, слова, собраний, союзов, избирательные права. Также был учрежден правительственный орган — Совет Министров.

Конституционное значение имели акты: «Учреждение Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г.; «О переустройстве учреждения Государственного совета» от 20 февраля 1906 г.; Основные государственные законы (в редакции от 23 апреля 1906 г.).

Известный русский государствовед Н. И. Лазаревский отмечал, что в силу актов 1905—1906 гг. в России учреждался конституционный строй, который ограничивал самодержавие парламентом¹. Однако конституционный процесс, начавшийся в дооктябрьской России, был прерван Октябрьской революцией 1917 г.

Послеоктябрьское конституционное развитие характеризовалось ломкой имперской государственной системы и формированием основ новой государственности. В этот период принимаются декреты II и III Всероссийских съездов Советов: «Рабочим, солдатам и крестьянам!» (Обращение II Всероссийского съезда Советов от 7 ноября (25 октября) 1917 г., «О мире», «О земле», «О полноте власти Советов», «Об учреждении Совета Народных Комиссаров», датированные 8 ноября (26 октября) 1917 г.; Декларация прав народов России от 15 (2) ноября 1917 г.; Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 25 (12) января 1918 г.; Резолюция III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики» от 28 (15) января 1918 г. и др. Этими актами провозглашалась диктатура пролетариата, закреплялось федеративное устройство государства и полновластие Советов.

Начиная с первых декретов Октября, конституционное законодательство России прошло довольно длительную эволюцию: от консти-

¹ См.: Лазаревский Н. И. Русское государственное право. Конституционное право.. 3-е изд. СПб., 1913. Т. 1. С. 203.

туций 1918, 1925, 1937, 1978 гг. до Конституции Российской Федерации 1993 г.

Первая Конституция РСФСР была принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. Это был Основной закон государства переходного периода от капитализма к социализму. Его сущность состояла в юридическом закреплении диктатуры пролетариата. Конституция оформила систему представительной демократии в лице Советов.

Признавались равные права граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности. В то же время идеологизированная направленность Конституции РСФСР 1918 г. проявлялась в лишении избирательных прав непролетарских слоев населения — представителей так называемого эксплуататорского класса: дворянства, духовенства, купечества, бывших служащих полиции, особого корпуса жандармерии и охранного отделения, членов царствовавшего дома. При формировании Советов всех уровней рабочим предоставлялись определенные преимущества по сравнению с крестьянами. Конституция РСФСР 1918 г. закрепила федеративное устройство России.

С образованием в 1922 г. Союза ССР конституционное развитие России, как и других союзных республик, вошедших в состав СССР, утрачивает свою самостоятельность. Вторая Конституция РСФСР, принятая 11 мая 1925 г., вслед за Конституцией СССР 1924 г. почти дословно воспроизводит федеральную (Конституцию СССР). Эта Конституция юридически оформила государственно-правовой статус России как союзной республики в составе Союза Советских Социалистических Республик.

Третья Конституция РСФСР была принята 21 января 1937 г. вслед за Конституцией СССР 1936 г. Она провозглашала завершение строительства основ социализма. В этой Конституции закреплялись основы социалистического общественного строя; права и обязанности граждан; избирательная система; компетенция высших и местных органов государственной власти, управления, суда, прокуратуры. Конституция подтвердила добровольное объединение РСФСР с другими союзными республиками в составе СССР; суверенный характер власти РСФСР вне пределов союзной компетенции. Однако эта Конституция была во многом декларативной и не смогла стать заслоном от массового беззакония и внесудебных расправ в эпоху культа личности.

Четвертая российская Конституция — Основной закон РСФСР — была принята 12 апреля 1978 г. Она разрабатывалась в соответствии с Конституцией СССР 1977 г. В ней нашли отражение концепции построения развитого социализма и общенародного социалистического государства. Провозглашались социальная однородность и морально-политическое единство социальных групп и слоев общества, формирование новой исторической общности людей — советского народа;

общественная собственность на средства производства; плановое ведение хозяйства по принципу жесткой централизации; руководящая роль КПСС в политической системе. Господствующей идеологией признавался научный коммунизм; конечной целью общественного развития — бесклассовое коммунистическое общество. Частная собственность не допускалась. В основу организации государственной власти традиционно был положен принцип верховенства Советов, который имел формальный характер.

Глубокие перемены в общественной жизни после начала перестройки 1985 г. в СССР, особенно после провала августовского путча 1991 г., провозглашение государственного суверенитета РСФСР, распад СССР не могли не отразиться на содержании Конституции РСФСР 1978 г. Она неоднократно менялась.

С учетом поправок 1989—1992 гг. Конституция Российской Федерации приобрела принципиально новые черты: отказ от социалистической модели общественного развития, монопольного положения КПСС в политической системе, признание идеологии плюрализма, разделения властей.

В то же время в Конституции 1978 г. с последующими изменениями и дополнениями сохранялись противоречия, устаревшие концептуальные подходы, нечетко разграничивались полномочия между высшими органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Все это требовало ускорения конституционной реформы.

§ 3. Разработка и принятие Конституции Российской Федерации 1993 г.

Впервые вопрос о новой федеральной Конституции был поставлен I Съездом народных депутатов РСФСР. 16 июня 1990 г. для разработки текста Конституции была образована Конституционная комиссия во главе с Б. Н. Ельциным, который в тот период являлся Председателем Верховного Совета РСФСР¹. Правовой основой ее разработки стала Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., провозгласившая восстановление суверенной российской государственности, намерение создать федеративной формы государственного устройства, намерение создать демократическое правовое государство.

В августе 1990 г. была представлена концепция, а в сентябре — первый вариант проекта Конституции. После его доработки с учетом поступивших замечаний по решению Конституционной комиссии первый вариант проекта в ноябре 1990 г. был опубликован в печати для обсуждения. Сложная расстановка политических сил в России вызва-

¹ В 1991 г. Б. Н. Ельцин был избран Президентом РСФСР.

ла неоднозначное отношение к официальному проекту Конституции. Это выразилось не только в широкой полемике вокруг него, но и в появлении альтернативных вариантов¹.

Вопрос о ходе дальнейшей работы над проектом новой Конституции РФ рассматривался неоднократно на съездах народных депутатов Российской Федерации. Однако бесконечные парламентские дебаты завели конституционную реформу в тупик. И хотя формально Президент России оставался Председателем Конституционной комиссии, именно он выступил с инициативой созыва 5—16 июня 1993 г. в Москве Конституционного совещания², которому предложил новый (президентский) вариант проекта Конституции Российской Федерации.

Этот проект отличался от официального (парламентского) моделью сильной президентской власти при достаточно слабом парламенте.

Конституционное совещание представляло собой собрание политиков, лидеров политических партий и общественных движений, представителей федеральных и региональных органов власти, местной администрации, ученых-юристов. В ходе его работы на основе президентского проекта Конституции и проекта, разработанного Конституционной комиссией, был выработан единый текст, по решению Президента Российской Федерации вынесенный на референдум — всенародное голосование³. Конституция РФ была принята путем всенародного голосования, в котором приняли участие 58 187 775 заинтересованных избирателей (54,8%), большинство из которых — 32 937 630, или 58,4%, проголосовали за принятие Конституции. День проведения голосования — 12 декабря 1993 г. — стал днем принятия новой Конституции России. Она вступила в силу 25 декабря 1993 года — со

¹ См.: Конституция Российской Федерации (альтернативные проекты) // Обозреватель. 1993. № 17—18.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 21. Ст. 1903; дополнение к Указу от 31 мая 1993 г. Там же. № 23. Ст. 2103.

³ Принятие новой Конституции РФ осуществлялось в условиях острого политического противоборства Президента РФ и Съезда народных депутатов РФ, Верховного Совета РФ. 21 сентября 1993 г. был издан Указ Президента РФ №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Этим Указом прерывалось осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ. Конституционной комиссии и Конституционному совещанию поручалось представить к 12 декабря 1993 г. единый согласованный проект Конституции РФ в соответствии с рекомендациями рабочей группы Конституционной комиссии. Указом Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» устанавливалось: провести данное всенародное голосование 12 декабря 1993 г. Этим же Указом было утверждено Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 1993 г.

дня своего официального опубликования по результатам всенародно-го голосования.

Конституционная реформа в России способствовала преодолению конституционного кризиса. Ее цель — упрочение суверенной российской государственности, выработка новой модели социально-экономического развития, формирование новых институтов государственной власти, расширение гарантий прав и свобод личности. Конституция Российской Федерации 1993 г. подвела черту под советским прошлым и ознаменовала принципиально новый этап истории России.

§ 4. Юридические свойства и основные черты Конституции Российской Федерации

Юридические свойства Конституции Российской Федерации — это такие качественные характеристики, которые отличают данный нормативно-правовой акт от других актов правовой системы России.

Федеральной Конституции России присущи такие юридические свойства, как:

- учредительный характер;
- верховенство и высшая юридическая сила;
- прямое действие;
- юридическая база текущего законодательства;
- стабильность, обеспечиваемая особым порядком принятия, пересмотра и внесения поправок;
- особая правовая охрана.

1. Любая конституция является учредительным юридическим документом. *Учредительный характер* Конституции Российской Федерации предопределен особым субъектом правотворчества, от имени которого она принимается. Это многонациональный народ России. В Основном законе получает выражение государственная воля народа. Учредительный характер Основного закона проявляется и в том, что нормы федеральной Конституции первичны и устанавливают основы государственного и общественного устройства России, принципы взаимоотношений личности, общества и государства, разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами

2. Одним из юридических свойств Конституции РФ являются ее *верховенство и высшая юридическая сила*, которые служат проявлением доктрины господства права и означают приоритетное положение Конституции в системе законодательства, ее верховенство на всей территории Российской Федерации. В верховенстве Конституции находит свое выражение идея подчинения государства Конституции, праву.

Высшая юридическая сила Конституции определяет ее место в иерархии правовых актов, действующих на территории Российской Федерации: законы и иные правовые акты не должны ей противоречить.

Верховенство Конституции обеспечивается особым порядком принятия, гарантирующим ее легитимность.

3. Конституция России является нормативным правовым актом *прямого действия*. Это означает, что положения федерального Основного закона действуют непосредственно. Нормы о прямом действии содержатся в Конституции (ст. 15). Физические и юридические лица вправе обращаться в государственные, муниципальные, судебно-прокурорские органы, полицию, непосредственно ссылаясь на нормы Конституции Российской Федерации. Всем участникам правоотношений обеспечивается защита от произвола и правонарушений.

4. Конституция выступает *юридической базой текущего законодательства*, ядром правовой системы в силу своего учредительного характера, верховенства и высшей юридической силы. Она определяет правовой вектор развития нашего государства и общества, основные направления развития законодательства.

5. Важным юридическим свойством конституции является ее *стабильность*, т. е. неизбежность конституционных предписаний, существующих институтов власти. Гарантией стабильности российской Конституции служит особый порядок ее изменения и принятия новой Конституции. Данный порядок установлен гл. 9 Конституции, положения которой могут быть пересмотрены только путем принятия новой Конституции.

Стабильность не означает неизменности конституции. Она сочетается с подвижностью, динамизмом. Кардинальные изменения в социально-экономической и политической сферах служат побудительным мотивом для внесения поправок в действующую Конституцию или принятия новой. Конституционный вакуум чреват тем, что в общественной жизни могут возникнуть очаги напряженности, конфронтации.

6. К юридическим свойствам Конституции относится *особая правовая охрана Конституции*. Ее положения обеспечены наивысшей степенью правовой защиты. Гарантом Конституции является Президент Российской Федерации. Исключительно важную роль в охране Конституции играет Конституционный Суд РФ. В обеспечении реализации Конституции РФ участвуют также парламент, правительство, органы отраслевого управления, муниципальной власти, суда, Следственного комитета РФ, прокуратуры, полиции.

Вступившая в законную силу Конституция обязательна для исполнения всеми находящимися на территории России гражданами, органами государственной и муниципальной власти, неправительственными организациями, в том числе общественными и религиозными

объединениями, политическими партиями, должностными лицами. Невыполнение или нарушение Основного закона влечет административную или уголовную ответственность, предусмотренную федеральным законодательством.

Президент Российской Федерации, главы субъектов федерации, следователи, судьи, прокуроры, работники полиции, военнослужащие, вступая в должность, приносят присягу на верность Конституции.

В случае обнаружения затруднений, неясностей, противоречий в процессе правоприменения используется процедура официального толкования Конституции РФ Конституционным Судом Российской Федерации.

Конституции Российской Федерации присущи также реальность, перспективность, преемственность, характеризующие ее содержание, роль и значение для развития государства и общества.

Юридические свойства Конституции служат гарантией ее *реальности*. Главным критерием оценки реальности конституции служит соответствие ее действительности. Если Основной закон адекватно отражает политико-правовую и социально-экономическую действительность, фактически сложившиеся общественные отношения (т. е. фактическую конституцию), можно говорить о его реальности.

Говоря о реальности конституции, нельзя путать этот вопрос с оценкой эффективности действия отдельных норм Основного закона, которые могут отмереть, т. е. потерять свое значение. Это, однако, не означает утраты действенности содержания Основного закона в целом. О фиктивности конституции речь может идти при ее несоответствии базовым ценностям, устоям социально-экономической и общественно-политической жизни, систематическом нарушении декларированных прав и свобод человека и гражданина, игнорировании прав наций и народностей.

Реальным конституциям противостоят фиктивные, которые наполнены социальной демагогией и декларациями. Они порождают конституционные иллюзии, т. е. обманчивую веру в Основной закон. В отличие от конституций бывших СССР, РСФСР, автономных советских социалистических республик советского периода отечественной истории, характеризовавшихся большой степенью декларативности, Конституция России 1993 г. приближена к действительности.

Конституция является своего рода моделью для регулирования новых общественных отношений. Вот почему ей присущ прогностический характер, такая черта, как *перспективность*. Поэтому наряду с закреплением итогов достигнутого в Конституции Российской Федерации 1993 года отражаются стремления и цели, представляющие задачи будущего, исторические перспективы. В силу

программного характера Конституция служит ориентиром для динамичного развития не только общественных процессов, но и правовой системы.

Важной чертой Конституции Российской Федерации является *преемственность*. Она обусловлена непрерывностью исторического развития государственности. Идея преемственности Конституции наиболее ярко проявляется в ее преамбуле, где выражена воля народа к сохранению исторически сложившегося государственного единства, незыблемости демократического строя, уважения к памяти предков, передавших нам любовь к Отечеству, веру в добро и справедливость, осознание ответственности за свою Родину. Преемственность предполагает воспитание уважения к конституционным ценностям, преодоление правового нигилизма, постоянное совершенствование качества конституционного законодательства, практики его применения.

Таким образом, можно сделать вывод: юридические свойства и основные черты Конституции взаимосвязаны и взаимозависимы. Они проявляются не изолированно, а в органическом единстве, оказывая друг на друга воздействие, выражая качественную определенность содержания Основного закона России, и только взятые вместе дают исчерпывающее представление о Конституции Российской Федерации.

§ 5. Структура Конституции Российской Федерации

Структура Конституции Российской Федерации — это обусловленная предметом конституционного регулирования субъективная организация нормативного материала, составляющего текст федерального Основного закона, его архитектоника. Будучи ядром правовой системы Российской Федерации и элементом системы конституционного законодательства России, Конституция сама является системным актом. Она обладает рядом новых свойств, которых нет у каждого из составляющих ее элементов — институтов, норм. Это свойства целостности, упорядоченности, устойчивости, организованности.

Элементами структуры Конституций Российской Федерации выступают Преамбула (вводная часть), разделы, главы, статьи. В структуре Основного закона находит выражение логическая взаимосвязь составляющих его элементов, обеспечивается последовательность их расположения, внутренняя согласованность.

Содержание каждого последующего раздела (главы) предопределено предыдущим (предыдущей), и все разделы (главы) Основного закона следует рассматривать в системной взаимосвязи.

Преамбула — это своеобразная увертюра к тексту Конституции, ее вводная часть. Она объясняет цели и задачи деятельности государства, исторические условия разработки и принятия Основного закона, способствует уяснению его содержания в целом и особенностей.

В правовой науке высказываются различные мнения по вопросу о нормативности преамбулы. Многие ученые полагают, что положения преамбулы Основного закона не являются правовыми нормами, т. е. не имеют нормативного содержания. Однако они важны для формулирования, толкования и применения остальных положений Конституции.

Основную часть Конституции составляют положения раздела I, посвященные:

- 1) основам конституционного строя;
- 2) правам и свободам человека и гражданина;
- 3) федеративному устройству;
- 4) системе органов государственной власти и местного самоуправления;
- 5) государственной символике;
- 6) процедуре принятия и изменения Конституции.

В Конституции РФ имеется раздел II, который называется «Заключительные и переходные положения». Нормы этого раздела фиксируют прекращение действия прежней Конституции, устанавливают порядок вступления Основного закона в силу, сроки образования новых органов публичной власти. Переходные положения определяют сроки вступления в действие отдельных норм Конституции, порядок применения законов и иных нормативных актов, действовавших до вступления в силу Конституции РФ 1993 г., замены прежних конституционных институтов новыми; основания, на которых продолжают действовать ранее образованные органы. В нем определяются условия действия Федеративного договора 1992 г.: его положения действуют в части, не противоречащей Конституции.

Таким образом, можно сделать вывод, что *структуру (т. е. внутреннее строение) федеральной Конституции составляет логическая совокупность конституционно-правовых институтов, имеющих собственный предмет регулирования и известную нормативную обособленность.*

Хотя структура Конституции Российской Федерации predetermined общественными отношениями на определенном этапе исторического развития, нельзя не учитывать, что нормы Основного закона формулируются людьми, наделенными волей и сознанием. Поэтому в рамках объективно обусловленной структуры на нее оказывают влияние субъективные факторы, а именно: правовые идеи, научные концепции, философские доктрины, традиции, воля законодателя, отечественный и зарубежный опыт конституционализма.

§ 6. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок

Данный порядок устанавливает гл. 9 Конституции Российской Федерации. Он включает:

- 1) принятие новой Конституции или пересмотр гл. 1, 2 и 9;
- 2) внесение поправок в отдельные статьи гл. с 3-й по 8-ю включительно;
- 3) изменение ст. 65.

В каждом из этих случаев используется различная процедура, однако безусловно, что принятию новой Конституции или внесению в нее изменений и дополнений предшествует разработка концепции будущего акта или конституционных поправок; анализ и оценка Конституции в целом или отдельных ее норм на основе отечественного и мирового конституционного опыта; непосредственная работа над текстом законопроекта, согласование конституционных изменений с субъектами федерации; научная экспертиза законопроекта; общественное обсуждение.

Конституция Российской Федерации вводит усложненную процедуру ее принятия и изменения. Ограничен круг субъектов конституционной законодательной инициативы. Это: а) Президент РФ; б) палаты парламента — Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания; в) группа парламентариев численностью не менее $\frac{1}{5}$ депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации; г) Правительство Российской Федерации; д) законодательные (представительные) органы субъектов федерации.

Вопрос о *принятии новой Конституции* встает в том случае, если возникает необходимость пересмотра гл. 1, 2 или 9. Если предложение о пересмотре указанных глав Конституции поддержано $\frac{3}{5}$ голосов от общего числа членов каждой из палат парламента, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное собрание. Оно может принять одно из трех решений:

- 1) подтвердить неизменность действующей Конституции;
- 2) разработать проект новой Конституции и принять его $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа членов;
- 3) принять решение о вынесении проекта новой Конституции РФ на всенародный референдум, который назначается Президентом РФ.

При проведении всенародного референдума новая Конституция считается принятой, если за нее проголосует более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем участвовало более половины зарегистрированных избирателей.

Следует однако заметить, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании Российской Федерации» до сих

пор не принят. Он должен закрепить порядок формирования, состав, процедуру деятельности, полномочия, порядок материально-технического и организационного обеспечения Конституционного Собрания.

Вторая процедура изменения Конституции РФ связана с *поправками в гл. с 3-й по 8-ю*. В соответствии с Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ они принимаются Федеральным Собранием в порядке, установленном для федеральных конституционных законов. Поправка должна быть одобрена большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (300 голосов) и не менее $\frac{3}{4}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации (125 голосов). Принятая таким образом поправка вступает в силу только после одобрения ее органами законодательной (представительной) власти не менее чем $\frac{2}{3}$ субъектов Российской Федерации (55 субъектов). Законы о конституционных поправках не подлежат отлагательному вето Президента. В декабре 2008 г. были внесены поправки в Конституцию Российской Федерации Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. (№ 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ).

В то же время, как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции, процедура принятия поправок к гл. 3—8 Конституции РФ существенно отличается от процедуры принятия федеральных конституционных законов. Во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации, установленный ст. 134 Конституции, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным ст. 104 Конституции. Во-вторых, согласно ст. 136 Конституции для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной (представительной) власти не менее $\frac{2}{3}$ субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 136 Конституции Российской Федерации поправки к гл. с 3-й по 8-ю реализуются в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Это закон Российской Федерации о поправке (поправках) к Конституции Российской Федерации.

И наконец, третья процедура изменения Конституции РФ касается ст. 65, определяющей структурный состав Российской Федерации. *Изменения в ст. 65* могут быть связаны с:

- 1) изменением наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа;
- 2) изменением конституционно-правового статуса субъекта;

- 3) образованием в составе Российской Федерации нового субъекта;
- 4) принятием в Российскую Федерацию нового субъекта.

Новое наименование субъекта включается в ст. 65 Конституции в упрощенном порядке — Указом Президента Российской Федерации. В спорных случаях Президент использует согласительные процедуры, предусмотренные ч. 1 ст. 85 федеральной Конституции. Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. переименование субъекта Федерации не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов федерации, России в целом либо интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. Новое наименование субъекта не должно содержать указания на иную форму правления, чем та, что предусмотрена Конституцией России, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства, принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции идеологические и другие общественно-политические оценки, игнорировать исторические и этнические традиции. Конституционный Суд Российской Федерации не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка применения ч. 2 ст. 137 Конституции России федеральным законом.

Изменение ст. 65 Конституции РФ может быть связано с изменением конституционно-правового статуса субъектов, например, в случае преобразования области или края в республику. Однако Федеральный конституционный закон, регламентирующий эту процедуру (п. 5 ст. 66 Конституции РФ), пока не принят.

Изменения в ст. 65 Конституции России вносятся также на основе Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Именно в таком порядке было оформлено образование в Российской Федерации Забайкальского, Камчатского, Пермского краев.

Естественно, ст. 65 будет изменена в случае принятия в состав России иностранного государства или его части. Принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части осуществляется по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором, заключенным Российской Федерацией с данным иностранным государством.

Таким образом, процедура изменения Конституции РФ весьма сложна и является реальной гарантией конституционной стабильности.

§ 7. Толкование Конституции Российской Федерации

Толкование Конституции означает познание, уяснение и разъяснение действительного смысла положений Конституции в целях их практической реализации.

Необходимость толкования Конституции обусловлена потребностями точного понимания содержания ее норм, выявления их истинного смысла с целью правильного соотнесения с ним реальной юридической практики. Эффективность реализации положений Конституции Российской Федерации зависит от правильного уяснения их смысла и содержания. Ошибочная интерпретация текста Конституции может привести к негативным последствиям: конфликтам между органами власти, нарушениям прав человека, невыполнению обязательств и др.

Конституционные нормы предельно лаконичны и наряду с этим охватывают широкий круг общественных отношений, рассчитаны на всех правоприменяющих субъектов. Поэтому важно в любых правоотношениях (гражданских, уголовных, административных и др.) понимать принимаемые и применяемые законы в духе их соответствия Конституции, наполняя ее тем самым жизненной силой. Для этого необходимо юридически правильно толковать саму Конституцию, содержащиеся в ней термины и положения, нередко сформулированные абстрактно, неопределенно, многозначно, противоречиво.

Толкование Конституции могут осуществлять любые органы власти, должностные лица, юристы, другие граждане и их объединения. Такое толкование является неофициальным. *Официальное толкование Конституции Российской Федерации* вправе давать единственный орган — Конституционный Суд РФ.

Прежние российские конституции не знали института официального толкования Конституции, они закрепляли лишь право Президиума Верховного Совета РСФСР (с 1989 года Верховного Совета РСФСР)¹ давать толкование законов.

К инициаторам обращения в Конституционный Суд с запросами о толковании Конституции РФ относятся Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов РФ. Конституционный Суд РФ не может толковать Конституцию по своей инициативе, он осуществляет

¹ Внесенные в 1989 г. изменения и дополнения в Конституцию РСФСР 1978 г. закрепили право Верховного Совета РСФСР давать толкование законов РСФСР. Ранее это право Конституция РСФСР закрепляла за Президиумом Верховного Совета РСФСР.

это только при наличии запроса указанных субъектов. Основанием к рассмотрению дела о толковании Конституции РФ является обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации. Толкование Конституции Конституционным Судом РФ преодолевает неопределенность в понимании ее положений и разъясняет их подлинный смысл. Всего Конституционным Судом принято 13 постановлений, в которых дано толкование около 20 статей Конституции РФ.

Толкование представляет собой результат научного поиска, характеризуется использованием различных научных методов, авторитетных концепций, доктрин, изложенных в учебниках, монографиях и других научных трудах, либо предстает как оригинальная новая научная теория, по-иному характеризующая то или иное государственно-правовое явление. Конституционный Суд РФ подчеркивает *нормативно-доктринальный характер* осуществляемого им толкования Конституции Российской Федерации.

Исследование правового содержания положений Конституции требует применения различных *способов толкования*: логического, грамматического, систематического, исторического, телеологического (целевого).

Логический способ толкования предполагает применение законов формальной логики: тождества, непротиворечия, исключенного третьего и др. Этот способ был применен Конституционным Судом, в частности, при толковании ст. 136 Конституции РФ и позволил сделать вывод о том, что процедура принятия поправок к гл. 3—8 Конституции РФ существенно отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона. (Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П).

Грамматический (словесный, языковой, филологический) способ толкования направлен на анализ слов, фраз, предложений, изложенных в тексте проверяемого законоположения. Причем вначале устанавливается смысл отдельных слов, затем — словосочетаний и предложений. Принимается во внимание факт возможного изменения смысла слова с течением времени. Учитывается прежде всего значение слов и словосочетаний в конституционно-правовом смысле.

Систематический способ толкования Конституции обусловлен системностью права в целом, взаимообусловленностью содержания правовых норм в частности. При уяснении смысла проверяемой конституционной нормы выявляются ее системные связи с другими нормами, место в системах права и законодательства. Суд в своих выводах неоднократно исходил из того, что ту или иную статью Конституции РФ надо рассматривать в контексте всей Конституции или определенного ряда ее норм (например, гл. 1, посвященной основам конституционного

строя), либо преамбулы и пр. Например, в постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П Конституционный Суд РФ, разъясняя понятие «структура федеральных органов исполнительной власти», системно истолковал положения целого ряда норм Конституции, сделал вывод о том, что в систему федеральных органов исполнительной власти входит Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти.

Историческое (историко-политическое) толкование дополняет другие способы толкования. Для уяснения смысла конституционной нормы исследуются материалы, связанные с принятием Конституции РФ, а также сложившаяся на тот момент общественно-политическая, социально-экономическая, духовная обстановка в обществе. Особое значение для конституционного судопроизводства имеет анализ современной практики применения толкуемой нормы. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» прямо предписывает Конституционному Суду учитывать правоприменительную практику: «Конституционный Суд РФ принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов» (ст. 74).

Телеологический способ толкования основан на уточнении целей конституционных норм и основной цели Конституции РФ в целом — обеспечить признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека как высшей ценности. Любое толкование прав и свобод, которые гарантируются Конституцией РФ, должно соответствовать ее общему духу в целях обеспечения и развития идеалов и ценностей демократического общества.

Конституционный Суд нередко использует одновременно несколько способов толкования. Например, осуществляя толкование ч. 4 ст. 111 Конституции РФ о согласовании Президентом с Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства, Конституционный Суд в постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П отметил: «Действительный смысл положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации может быть выявлен на основе использования в единстве различных приемов толкования — телеологического, историко-политического, систематического, грамматического, логического».

Исследование правового содержания положений Конституции и норм оспариваемых законов требует применения различных *видов толкования* в зависимости от его границ: адекватного (буквального), ограничительного, расширительного. Используя тот или иной вид

толкования, Конституционный Суд выявляет точное либо более узкое или широкое понимание конституционной нормы по сравнению с ее языковым выражением. Если словесное выражение нормы и мысль законодателя совпадают, то используется адекватное толкование. В иных случаях имеют место ограничительное или расширительное толкование.

Давая толкование Конституции Конституционный Суд не создает новых конституционных норм. Правотолковательное положение — это всего лишь правило надлежащего понимания уже наличной толкуемой нормы права, а не новая норма права¹.

Решения Конституционного Суда РФ о толковании федеральной Конституции обладают общеобязательным и окончательным характером. Все органы государственной власти, органы местного самоуправления должны принимать нормативные и правоприменительные акты в соответствии с Конституцией в том ее истолковании, которое было дано Конституционным Судом РФ. Положения нормативных правовых актов, основанные на иной интерпретации норм Конституции РФ, подлежат пересмотру издавшими их органами и должностными лицами. Основанные на неправильном истолковании конституционных норм правовые акты могут быть обжалованы в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

Официальное толкование Конституции РФ имеет важное значение для обеспечения единообразного понимания ее положений и служит упрочению конституционной законности в России.

§ 8. Соотношение Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации

Федеративная природа России обуславливает одновременное действие на ее территории Конституции Федерации и конституций (уставов) ее субъектов. Часть 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации гласит: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство».

Совокупность действующих в России конституций и уставов образует конституционную систему². Основой этой системы является федеральная Конституция.

Свобода конституционного правотворчества Федерации и субъектов имеет пределы. Региональные основные законы не должны про-

¹ См.: *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 146.

² См.: *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010.

творечить федеральной Конституции, федеральная Конституция не должна вторгаться в компетенцию регионов.

Целью конституционного соответствия являются обеспечение функционирования Российской Федерации как целостного государства, выражающего интересы исторически объединившихся в нем народов, реализация демократических прав и свобод граждан; формирование гражданского общества; соблюдение единых принципов организации институтов государственной и муниципальной власти.

Соотношение Конституции Российской Федерации, конституций республик в ее составе, уставов других субъектов Федерации подчиняется ряду требований. Все российские конституционные акты взаимосвязаны. Им присуща однородная направленность правового регулирования: уважение к правам и свободам человека и гражданина; признание суверенных прав наций и народностей; сохранение государственного единства и территориальной целостности России; признание верховенства федерального закона.

Федеральная Конституция закрепляет не только государственно-правовой статус России как суверенного государства, его состав, но и основы конституционного статуса ее субъектов; не только систему федеральных органов государственной власти, но и принципы построения системы органов публичной власти субъектов федерации; разграничение предметов ведения между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Конституция гарантирует представительство всех субъектов Федерации в парламенте, их участие в разработке федеральных законов и общенациональных государственных программ.

Конституции и уставы субъектов федерации — органическая структурная часть конституционно-правового законодательства России. Эти акты имеют определенную сферу действия в территориальных границах своих государственных образований. Они воспроизводят основополагающие принципы конституционного строя, сформулированные в федеральной Конституции. И это логично, ибо не может быть разных принципов конституционного строя в государстве в целом и его частях.

Конституции Федерации, конституциям республик, уставам других субъектов Федерации присущи общие черты. В то же время эти акты различаются между собой по содержанию, объекту регулирования, юридической силе, территории действия, процедуре принятия. Они обладают спецификой, отражающей исторические и национальные особенности субъектов федерации.

Первые постперестроечные республиканские конституции и уставы были приняты в начале 1990-х гг. В некоторых из них содержались нормы, противоречащие федеральной Конституции. Развивая идеи,

заложенные в республиканских декларациях о государственном суверенитете и Федеративном договоре от 31 марта 1992 г., конституции республик закрепляли их новый государственно-правовой статус. Так, в статье 1 Конституции Марий Эл от 24 июня 1994 г. Республика характеризовалась как суверенное государство, созданное на основе осуществления марийской нацией своего неотъемлемого права на самоопределение, выражающего волю и интересы граждан всех национальностей республики. Конституция Татарстана от 6 ноября 1992 г. закрепляла его статус как ассоциированного члена в составе Российской Федерации (ст. 61). В ней было записано, что «Республика Татарстан самостоятельно определяет свой государственно-правовой статус» (ст. 59). Чеченская Республика в Конституции от 12 марта 1992 г. провозглашалась равноправным субъектом в системе мирового сообщества (преамбула, ст. 1, 6). Согласно тексту этой Конституции республика строила свои взаимоотношения с Российской Федерацией на основе норм международного права.

В то же время большинство субъектов Федерации подтверждало свой государственно-правовой статус в составе России (Республика Коми — ст. 1, 61 Конституции от 17 февраля 1994 г.). В преамбуле Степного Уложения (Основного закона) Калмыкии от 5 апреля 1994 г. говорилось об органическом единстве России и ее составной части — Калмыкии, которая провозглашалась равноправным субъектом Российской Федерации, ее составной, неделимой частью (ст. 1).

Затянувшийся процесс «суверенизации» субъектов Федерации получил официальную правовую оценку в двух решениях Конституционного Суда РФ, во-первых, в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П и, во-вторых, в определении от 27 июня 2000 г. № 92-О. Конституционный Суд РФ признал нормы республиканских конституций о суверенитете не соответствующими Конституции РФ. Было однозначно указано на недопустимость применения термина «суверенитет» в отношении субъектов федерации.

Точку в споре о соответствии федеральной Конституции и региональных основных законов поставил Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации».

В настоящее время сепаратистские тенденции в развитии регионального конституционного законодательства преодолены. Конституции и уставы субъектов приведены в соответствие с федеральной Конституцией.

Российская Конституция, конституции и уставы субъектов Федерации находятся в системном единстве.

Конституционное развитие субъектов Федерации не может идти вразрез с федеральным конституционным законодательством. В со-

держательном плане по сравнению с федеральной Конституцией региональные конституции и уставы вторичны, ибо воспроизводят основополагающие принципы государственного устройства России.

Между федеральным законодательством и региональными конституциями и уставами недопустимы противоречия, однако если они возникают, то должны решаться парламентским консенсусом, с участием Президента России или Конституционного Суда Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие Конституции.
2. Выделите и осветите этапы развития Конституции Российской Федерации.
3. Что такое юридические свойства конституции Российской Федерации? Раскройте это понятие.
4. Какова структура Конституции Российской Федерации? Сопоставьте структуру Конституции Российской Федерации 1993 г. и Конституции РСФСР 1937 г.
5. Изложите порядок принятия и внесения изменений в Конституцию Российской Федерации.
6. Проанализируйте соотношение Конституции Федерации, конституций и уставов субъектов Российской Федерации.
7. Каков порядок официального толкования Конституции Российской Федерации?
8. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации: «Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора». Обоснуйте свой ответ на вопрос: имеет ли в виду данное конституционное положение Конституцию, говоря о законе?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд., М., 2000.

Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. 2-е изд. М., 2008.

Он же. Конституционное правовое развитие России. М., 2011.

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

Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2011.

Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. М., 2009.

Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М., 2006.

Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2007.

История Конституции России. Хрестоматия. СПб., 2010.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина и Л. В. Лазарева. М., 2009.

Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. М., 2005.

РАЗДЕЛ 2.
ОСНОВЫ
КОНСТИТУЦИОННОГО
СТРОЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 4. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ОСНОВЫ

План темы

1. Понятие конституционного строя и его основ.
2. Человек, его права и свободы — высшая конституционная ценность.

§ 1. Понятие конституционного строя и его основ

Конституционный строй присущ определенному типу государства и общества, в основу организации которых положены идеи и ценности конституционализма, определяющие гуманистические приоритеты государственной и общественной деятельности, правовой вектор демократического развития государства и общества. Поэтому принятие государством конституции само по себе еще не означает установление в нем конституционного строя. Конституционный строй предполагает особое правовое состояние и устройство жизни общества и государства на определенных принципах, выражающих политико-правовые ценности демократии, правовой и социальной государственности.

Как особый способ (форма) организации государственной и общественной жизни конституционный строй характеризуется прежде всего тем, что государство подчинено праву, что оно является правовым конституционным государством¹, в котором обеспечивается демократическая и правовая организация публичной власти.

Конституционный строй базируется на признании человека, его прав и свобод высшей ценностью: не человек для государства, а государство для человека. При этом неотчуждаемые основные права и свободы человека и гражданина определяют пределы публичной власти, за которые она не вправе выходить.

Необходимым атрибутом конституционного строя является гражданское общество, которое создает условия для свободной самореализации граждан и их объединений, развития общественного самоуправления, осуществления контроля за деятельностью органов публичной власти. Правовое конституционное государство является политико-правовым фундаментом гражданского общества, основой упрочения и развития его институтов, принципов и ценностей.

Таким образом, конституционный строй — это такое устройство государства и гражданского общества, при котором обеспечивается господство права, государство имеет демократический правовой харак-

¹ См.: Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 186.

тер, а человек, его права и свободы признаются высшей ценностью и их соблюдение и защита — основной обязанностью государства.

Конституционный строй обеспечивает правовую организацию всех сфер жизни общества и государства: политической, экономической, социальной, духовной. В его правовом закреплении участвуют все отрасли российского права, и в первую очередь конституционное право. Конституция Российской Федерации закрепляет основы конституционного строя.

Под основами конституционного строя следует понимать коренные устои, базовые начала и принципы, которые, определяя характер взаимоотношений человека, общества и государства, призваны обеспечить подчинение государства праву, соблюдение и защиту прав и свобод человека, реализацию народовластия, незыблемость государственного суверенитета.

Основы конституционного строя выражают политико-правовые ценности и устои организации и функционирования государства и общества, их сущностные черты. Они выступают одновременно и системообразующим фактором правовой системы государства, обуславливая ее политическое и философское содержание. Будучи закрепленными в Конституции, основы конституционного строя имеют нормативный характер и играют особую роль в механизме правового регулирования общественных отношений, учитывая высшую юридическую силу Конституции и прямое ее действие. Закрепляя их, Конституция Российской Федерации определяет в рамках конституционных принципов развитие государства как демократического федеративного правового с республиканской формой правления.

Понятие «основы конституционного строя» появилось в отечественном конституционном законодательстве сравнительно недавно. В советский период развития Российского государства в науке конституционного (государственного) права и конституционном законодательстве использовались понятия «общественное устройство» (Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г.), «основы общественного строя и политики» (Конституция СССР 1977 г., Конституция РСФСР 1978 г.). Они характеризовали устройство советского общества и государства, их организацию на социалистических принципах: полновластия и верховенства Советов (которые носили формальный характер), отрицания частной собственности, признания руководящей роли партии (КПСС) и др.

Конституция Российской Федерации 1993 г. использует иное понятие: «основы конституционного строя». Это наименование главы первой Конституции подчеркивает верховенство Конституции в государстве, указывает на его демократический конституционный и правовой характер. При этом надо учитывать, что основы конституционного строя определяют не только построение и функционирование право-

вого конституционного государства, но и гражданского общества: признается равная защита всех форм собственности, свобода экономической деятельности, идеологическое многообразие и т. д.

Незыблемость основ конституционного строя гарантируется их закреплением в гл. 1 Конституции. Особенность положений гл. 1 состоит в том, что согласно ст. 16 Конституции они могут быть изменены только путем принятия новой Конституции и никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Основы конституционного строя имеют основополагающее значение для правового регулирования всех сфер государственной и общественной жизни, выступая ориентиром и критерием конституционной законности для федерального законодателя, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В силу своего верховенства они обязательны для всех субъектов правоприменительной деятельности, которые, осуществляя свои полномочия, должны руководствоваться конституционными принципами, определяющими содержание основ конституционного строя Российской Федерации.

Защита основ конституционного строя обеспечивается всей системой публичной власти. Особую роль в их обеспечении играет Президент РФ как гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Суд РФ, определяющий в своих решениях соответствие основам конституционного строя нормативных правовых актов согласно ст. 125 Конституции РФ. Государство, гарантируя права и свободы человека и гражданина и обеспечивая их защиту, одновременно вправе устанавливать в федеральном законе ограничения прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя, в том числе предусматривать уголовную ответственность за деяния, умышленно совершенные в ущерб основным ценностям конституционного строя.

Знание основ конституционного строя, глубокое освоение и понимание их конституционно-правового содержания являются необходимым условием обеспечения конституционной законности в работе всех органов публичной власти, их должностных лиц, а также в деятельности граждан и их объединений, реализующих свои конституционные права, свободы, обязанности.

В структуре основ конституционного строя можно выделить, во-первых, *политические основы конституционного строя*. Закрепляя данные основы, Конституция определяет Россию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, суверенитет которого распространяется на всю территорию Российской Федерации (ст. 1, 4). Основы организации России как демократического и правового государства определяют следующие конституционные принципы: признание Конституцией РФ человека,

его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2); принцип народовластия (ст. 3); принцип верховенства права (ст. 4, 15); принцип разделения властей (ст. 10); принцип местного самоуправления (ст. 12); принцип политического и идеологического многообразия, многопартийности (ст. 13); приоритет норм международного права (ст. 15). Важнейшей составной частью политических основ конституционного строя являются принцип федерализма, определяющий государственно-территориальное устройство Российской Федерации, состав и конституционно-правовой статус ее субъектов. Верховенство Конституции и ее прямое действие обеспечивает единое конституционно-правовое поле на всей территории Российской Федерации. Незыблемой основой конституционного строя Российской Федерации, гарантией ее государственной целостности является суверенитет Российской Федерации. В основе государственного суверенитета лежит народный суверенитет, ибо народ является единственным источником власти в государстве и носителем суверенитета.

Конституция Российской Федерации устанавливает республиканскую форму правления, которая предполагает выборность верховной власти в государстве, ее сменяемость демократическим путем. Особенность республиканской формы правления в Российской Федерации заключается в том, что в ней сочетаются признаки президентской и парламентской республик при наличии сильной президентской власти.

Во-вторых, Конституция Российской Федерации закрепляет *экономические основы конституционного строя*, которые составляет социальная рыночная экономика, развивающаяся и функционирующая на основе следующих конституционных принципов: единство экономического пространства; свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; поддержка конкуренции; свобода экономической деятельности; признание и равная защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; признание и охрана земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 8, 9 Конституции Российской Федерации). Последовательное осуществление данных конституционных принципов служит гарантией не только свободы экономической деятельности людей и их объединений, но и государственного влияния на развитие экономики, придание ей социальной ориентации.

В-третьих, устанавливая *социальные основы конституционного строя*, Конституция Российской Федерации определяет Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Принцип социального государства, как одна из основ конституционного строя, обязывает государство создавать равные социальные возможности для всех членов общества, над-

лежащим образом осуществлять поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты на основе общепринятых в правовом и социальном государстве стандартов и гуманитарных ценностей.

В-четвертых, в Конституции Российской Федерации закрепляются принципы, определяющие *духовные основы конституционного строя*. В первую очередь это принцип идеологического многообразия. Идеологическое многообразие (плюрализм) означает, что в Российской Федерации можно свободно развивать, распространять и защищать любые идеологические воззрения, кроме тех, которые направлены на обоснование запрещаемых Конституцией действий (захват власти, насильственное изменение основ конституционного строя и др.). При этом Конституция устанавливает, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ст. 13). Конституция провозглашает Российскую Федерацию светским государством (ч. 1 ст. 14). Это принцип означает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, что религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Таким образом, Конституция Российской Федерации, закрепляя основы конституционного строя, устанавливает правовой фундамент, призванный обеспечить устойчивое движение Российской Федерации в рамках конституционных принципов к своему идеалу — правовому конституционному государству с социально ориентированной экономикой.

§ 2. Человек, его права и свободы — высшая конституционная ценность

В системе конституционных ценностей, закрепляемых в качестве основ конституционного строя, особое место занимает человек, его права и свободы, которые, согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации, являются высшей конституционной ценностью. Этот фундаментальный конституционный принцип является первостепенным в определении сущности конституционного строя России. Он доминирует в структуре основ конституционного строя, определяя их гуманистическую направленность, выступая ориентиром и критерием для всей государственной и муниципальной деятельности. В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В Конституции нашла свое отражение идея естественно-правового подхода к основным правам человека, которые не являются даром государства. Согласно Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 17)

основные права и свободы человека принадлежат ему от рождения. Они признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией. Таким образом, государство не является первоисточником этих прав и свобод: оно их признает, соблюдает и защищает (ст. 2).

Конституционное признание человека, его прав и свобод высшей ценностью имеет принципиальное значение для взаимоотношений человека и государства.

Во-первых, данный конституционный принцип означает, что в демократическом правовом государстве недопустимо всевластие и произвол государства в его взаимоотношениях с индивидом, что обеспечение общегосударственных (публичных) интересов не должно приводить к игнорированию и подавлению интересов личности, ее неотчуждаемых прав и свобод, полному подчинению их общегосударственным ценностям и приоритетам.

И хотя согласно Конституции РФ публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3), могут служить основанием для правовых ограничений прав и свобод человека и гражданина, федеральный законодатель, устанавливая данные правомерные ограничения, связан при этом конституционными целями и ценностями, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными обязательствами Российской Федерации. Он должен исходить из того, что конституционные принципы гражданской свободы, интересы человека, его права и свободы должны определять смысл и содержание деятельности всего государственного аппарата, пределы публичной власти правового государства.

Во-вторых, признавая человека, его права и свободы высшей ценностью, Конституция устанавливает основную обязанность правового конституционного государства: обеспечение прирожденных и неотчуждаемых прав и свобод человека. Идеал свободной личности может быть достигнут только в том случае, когда будут созданы условия, при которых каждый может пользоваться своими гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами. Поэтому деятельность органов публичной власти должна быть направлена на защиту, на предупреждение нарушений прав и свобод, на создание условий для их беспрепятственного осуществления. При этом согласно правовой позиции, выраженной в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П, государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и результата выполнения возложенных на них функций.

Кроме того, Конституция гарантирует не только государственную защиту прав и свобод, но и их самозащиту всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), а также устанавливает дополнительные гарантии международной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 46). Гарантированность защиты прав и свобод человека и гражданина является необходимым условием для обеспечения развития России как правового демократического и социального государства: она характеризует уровень достигнутой свободы в обществе, фактическое положение человека в обществе и государстве.

В-третьих, признание человека, его прав и свобод высшей конституционной ценностью не означает, что свобода человека в условиях демократического правового государства является абсолютной, что человек может быть полностью автономен в системе конституционных ценностей, свободен от правовых и нравственных запретов. «Свобода, — писал Монтескье, — есть право делать то, что дозволено законами».

В демократическом правовом государстве обеспечивается равная свобода в рамках закона, который ограничивает свободу каждого так, чтобы гарантировать свободу остальных. Границы свободы человека устанавливаются не только законом, но и правами и свободами других лиц, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации являются непосредственно действующими и не должны нарушаться при осуществлении человеком своих прав и свобод (ч. 3 ст. 17).

Свобода человека находит свое воплощение в единстве его прав, обязанностей и ответственности во взаимоотношениях с государством, органами публичной власти. Это обуславливает необходимость формирования правовых механизмов обеспечения свободы человека, установление ее пределов, а также четкого определения компетенции органов публичной власти в их взаимоотношениях с личностью, порядка и форм реализации органов публичной власти своих полномочий.

Права и свободы человека и гражданина могут быть правомерно ограничены в целях обеспечения иных конституционных ценностей. Но при этом в соответствии с Конституцией Российской Федерации они могут быть ограничены только федеральным законом. И только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). Ряд прав и свобод (право на жизнь, право на охрану достоинства личности, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, право на жилище и др.) не может быть ограничен даже в условиях чрезвычайного положения.

Конституция Российской Федерации не допускает возможности принятия законов, которые бы отменяли или умаляли права и свобо-

ды человека (ч. 2 ст. 55). Поэтому правомерные ограничения прав и свобод не означают их отмену или их умаление.

Конституционный Суд РФ с учетом собственной практики и практики Европейского суда по правам человека выработал правовые позиции, касающиеся допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, в частности: а) ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; б) ограничения не могут посягать на самое существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания; в) при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры (постановления от 14 мая 1999 г. № 8-П; от 14 ноября 2005 г. № 10-П; от 20 июля 2011 г. № 20-П и др.).

Государство, признавая человека и гражданина, его права и свободы высшей ценностью, обязано устанавливать надлежащие правовые процедуры взаимоотношений личности и органов публичности власти. Правовое регулирование компетенции органов публичной власти, порядка их деятельности должно осуществляться таким образом, чтобы исключалась возможность как суженного, так и расширительного толкования полномочий органов публичной власти, использование их вопреки законной цели и охраняемым правам и интересам граждан.

Конституция Российской Федерации, закрепляя новые принципы взаимоотношений государства и личности, создает условия для повышения роли самого человека в обеспечении максимально полного использования им прав и свобод, усиления его самостоятельности. Новые ориентиры в этой области нацелены на развитие творческого потенциала каждого человека.

Контрольные вопросы

1. Аргументируйте свой ответ на вопрос: каждое ли государство, имеющее конституцию, имеет и конституционный строй?
2. Раскройте юридическое содержание конституционной основы: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью».
3. В чем состоит, с вашей точки зрения, сущность конституционализма?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.

Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010.

Зорькин В. Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М., 2008.

Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение. М., 2011.

Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008.

Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2009. Гл. 1 и 2 разд. 2.

Шульженко Ю. Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010.

Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30¹ Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) “О выборах Президента Республики Саха (Якутия)”».

ГЛАВА 5.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Российская Федерация — демократическое государство.
2. Россия — федеративное государство.
3. Российская Федерация — правовое государство.
4. Принцип разделения властей — конституционная основа осуществления государственной власти.
5. Российская Федерация — социальное государство.
6. Российская Федерация — светское государство.
7. Республиканская форма правления.
8. Суверенитет Российской Федерации.

§ 1. Российская Федерация — демократическое государство

Принцип демократического государства относится к основополагающим началам конституционного строя, ибо в соответствии с ним определяются принадлежность и формы власти в государстве, методы ее осуществления, ее легитимация. В основе демократического правления лежит представление о народе как носителе верховной власти, ее источнике.

Конституция Российской Федерации, определяя Российскую Федерацию как демократическое государство (ч. 1 ст. 1), устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). Признание народа носителем суверенитета означает, что именно народ как единое целое составляет основу государственности, источник власти в государстве, что он обладает верховенством в решении вопросов устройства государства и общества, в учреждении системы публичной власти. Реализуя свой суверенитет, многонациональный народ России путем всенародного голосования принял Конституцию Российской Федерации, возрождая, как сказано в ее Преамбуле, суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы.

Конституция Российской Федерации закрепляет основные формы народовластия: а) формы непосредственной (прямой) демократии (референдум, свободные выборы и др.); б) формы опосредованного (не-

прямого) осуществления народом своей власти (через органы государственной власти и органы местного самоуправления).

В общей системе власти народа (публичной власти) необходимо также различать государственную власть и муниципальную власть. Государственная власть осуществляется органами государственной власти, а также народом непосредственно (через референдумы, выборы и другие формы прямой демократии). В Российской Федерации два территориальных уровня государственной власти: федеральный и региональный (субъектов РФ). Муниципальная власть (власть местного самоуправления) — это первичный уровень власти в государстве. Она осуществляется органами местного самоуправления, а также непосредственно населением через формы прямой демократии. Местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя конституционного государства. Наряду с другими принципами организации и осуществления власти конституционный принцип местного самоуправления определяет демократизм системы управления государственными и общественными делами, обуславливает необходимость децентрализации власти в государстве.

Следует также различать власть учредительную и власть учреждаемую. Учредительная власть принадлежит народу и находит свое выражение в акте принятия Конституции, устанавливающей новый государственный и правовой порядок. Конституция Российской Федерации принимается непосредственно народом либо представляющим народ Конституционным собранием. Власть учреждаемая — это законодательная, исполнительная и судебная. Ее пределы ограничены суверенной волей народа, выраженной в Конституции.

Принцип демократического государства обуславливает особую значимость таких форм непосредственного выражения народом своей суверенной воли, как референдум и свободные выборы, которые согласно Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 3) являются высшим непосредственным выражением власти народа. Данные высшие формы непосредственной демократии, имея собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Народ, выражая свою волю на референдуме, свободных выборах, самостоятельно решает наиболее важные государственные и общественные вопросы, определяет состав избираемых им органов публичной власти, обеспечивает демократическую легитимацию власти в государстве.

Смысл демократии неразрывно связан с идеей политической свободы. Свободное волеизъявление граждан по различным вопросам государственной и общественной жизни есть необходимое условие демократического развития страны, ибо свобода неразрывно связана с существом демократического правления. Аристотель относил свободу

к основным началам демократического строя. Государство есть общение свободных людей, утверждал философ, а одно из условий свободы — по очереди быть управляемым и править. Само понятие гражданина Аристотель определял через участие в суде и власти¹. Отсюда берут свои начала такие принципы современной представительной демократии, как выборность и сменяемость власти, ибо демократия — это власть на время.

Демократия — это свободное общество, базирующееся на альтернативах, отражающих многообразие его социальной и политической структуры, политическое равноправие всех социальных слоев и политических сил, многопартийность, идеологический плюрализм и т. д. Политическое многообразие, многопартийность, которые основываются на признании Конституцией РФ идеологического многообразия, являются необходимым условием развития демократических начал в обществе, гарантией свободы граждан выражать и отстаивать свои политические взгляды, участвовать в создании и деятельности той или иной политической партии, в общественно-политической жизни страны.

Принцип многопартийности обеспечивает плюрализм политической жизни, политических идей и программ. Многопартийность предполагает деятельность политической оппозиции, способствует вовлечению в политическую жизнь более широких слоев населения. Демократическое правовое государство, признавая политическое многообразие и многопартийность, свободу организации и деятельности оппозиционных политических партий и движений, устанавливает пределы общественно-политической деятельности, запрещая создание и деятельность общественных объединений, деятельность которых преследует цели, противоречащие Конституции.

Демократическое государство дает народу возможность политического самоопределения, выбора того или иного политического направления. Это обеспечивается прежде всего регулярными, свободными и альтернативными выборами, являющимися, по сути, единственным актом, в котором политическая воля народа непосредственно материализуется во властные политические структуры, в органы публичной власти.

В парламентских странах выборы — это не только определение состава парламента, но и решение вопроса о составе правительства, формируемого парламентским большинством. В связи с этим один из известнейших философов современности К. Поппер в своей работе «Открытое общество и его враги» определяет демократию как кра-

¹ «Мы же считаем гражданами тех, кто участвует в суде и в народном собрании... гражданин тот, кто обладает совокупностью гражданских прав». См.: *Аристотель*. Соч.: в 4 т. М., 1984. Т. 4. С. 571, 445, 454.

тное обозначение типа правительства, от которого можно избавиться без кровопролития, например, путем всеобщих выборов. Однако, как отмечает философ, в этом случае общественные институты должны обеспечивать средства, с помощью которых правительство может быть смещено гражданами, а общественные традиции гарантировать, что эти институты не могут быть с легкостью разрушены теми, кто находится у власти.

В нашей стране, где Президент Российской Федерации в соответствии с ее Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и, по существу, формирует Правительство, решает вопрос об его отставке, выбор политического развития страны во многом определяется результатами президентских выборов.

Демократия — это равная для всех свобода, это равенство в условиях свободы. Поэтому демократическое государство, признавая, соблюдая и защищая права и свободы человека и гражданина, гарантирует их равенство независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Демократическое правовое государство обеспечивает также равенство всех перед законом и судом.

Обязательным атрибутом демократического государства является рыночная экономика, гарантирующая право частной собственности и свободу предпринимательской деятельности и выступающая необходимым условием развития гражданского общества. Институты гражданского общества воздействуют на общественно-политическую жизнь государства, способствуя утверждению и развитию в обществе демократических принципов: гласности, свободы мнений и дискуссий, уважения к закону, к правам человека, ответственности органов публичной власти, политических партий и иных участников общественно-политической жизни перед народом и др.

Принципы демократического государства требуют, чтобы реализация публичных властных полномочий, решение государственных задач были опосредованы народом, основывались на так называемой непрерывной цепи демократической легитимации, обеспечивающей связь власти с волей народа. Только в условиях демократического правового государства власть конституируется, легитимируется и контролируется народом, становится властью народа, осуществляется через посредство народа и для народа. Легитимация выборных органов публичной власти обеспечивается всем механизмом прямой демократии, но прежде всего и главным образом его важнейшим элементом — институтом всеобщих выборов.

Именно выборы дают публичной власти, ее государственному механизму необходимую демократическую легитимацию. При этом основой легитимной власти в государстве могут быть лишь те выборы, которые обеспечивают выражение подлинной воли народа, результаты которых не фальсифицированы. Демократическое государство должно создать условия для обеспечения защиты выборов от их фальсификации.

В демократическом государстве власть не может стать автономной: она нуждается в доверии народа, постоянной его поддержке, опосредованной выборами, и в силу этого она является срочной (властью на время): ее легитимация должна регулярно подтверждаться. Поэтому периодичность выборов — необходимое условие легитимации власти в государстве, ибо в легитимности власти отражается отношение к ней общества, согласие с ней народа, признающим власть законной и справедливой. При этом в демократическом государстве публичная власть не может олицетворяться только с определенной личностью, отдельными лицами. Власть остается демократичной, если она не оказывается личной властью. Власть — это постоянно обновляемая демократическая структура. Выборы являются тем средством, которое не дает «засыпать» демократии в обществе, удерживая ее институты от мутации. Они определяют ритм политической жизни.

Легитимация власти большинством граждан на выборах не означает, что меньшинство, не входящее в это большинство, оказывается беззащитным перед лицом этой власти. В современном демократическом государстве демократию нельзя сводить только к господству большинства. Нельзя забывать, что базовыми принципами демократии являются свобода и равноправие. И если во времена Руссо казалось, что для утверждения этих принципов достаточно, чтобы власть от меньшинства перешла в руки большинства народа, то уже в XX в. выдвигается дополнительный критерий свободы, связанный с обеспечением и защитой прав тех, кто оказался в меньшинстве на выборах, в органах народного представительства. Законодательство демократического государства также должно гарантировать их права.

Народ как совокупность политически активных граждан, выражающих свою волю на выборах и референдумах, является основным элементом системы демократической легитимации власти в государстве. Любое осуществление публично-властных полномочий в государстве должно быть основано на суверенной воле народа либо опосредовано народом, избирающим органы публичной власти и наделяющим их правом формировать иные органы власти, определять их полномочия и порядок деятельности. Власть в государстве принадлежит, согласно Конституции, многонациональному народу России в целом. Поэтому никакая часть народа (социальный слой или группа), никто иной не

может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий является нарушением конституционных основ народного суверенитета, основ конституционного строя России и преследуется по федеральному закону.

§ 2. Россия — федеративное государство

Принцип федерализма, закрепляемый Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя, определяет форму государственно-территориальной организации и правовой вектор развития России как федеративного государства, дополняя его демократические начала обеспечением и защитой региональных и местных интересов, равноправием субъектов федерации.

В течение длительного времени Российское государство, несмотря на исторически сложившееся многообразие национальных, культурных и местных традиций, отражавшее многонациональный состав его населения, развивалось как унитарное государство. Хотя надо отметить, что унитаризм Российского государства сочетался при этом с установлением особого правового режима для отдельных территорий, с признанием традиционных начал жизни, например, сибирских и им подобных народов¹. Своеобразным было правовое положение в Российской империи Финляндии (Великого Княжества Финляндского), которое согласно ст. 2 Основных законов Российской империи (1906 г.), составляя нераздельную часть Российского государства, управлялось особыми установлениями на основе особого законодательства.

Федеративное устройство и унитарное устройство — это формы государственного устройства, которое характеризует государство с точки зрения того, является ли оно простым (унитарным) или сложным (федеративным) и показывает: а) как организована территория государства (из каких частей она состоит); б) каков правовой статус этих территориальных частей государства; в) каковы их основы и принципы взаимодействия с центральной властью.

Большинство государств мира имеют унитарное устройство, являются унитарными государствами. Их территориальная структура, как правило, включает лишь административно-территориальные единицы (области, провинции, районы, уезды, округа, города и др.). Однако некоторые унитарные государства в своем составе могут иметь территории, которые обладают особым статусом, например, автономные образования. Так, современная Украина, будучи унитарным государством, имеет в своем составе автономную республику Крым. Автоно-

¹ См. об этом: *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 34—43.

мия — это внутреннее самоуправление территории, которая отличается национальными, культурными и иными особенностями. Степень самостоятельности таких автономных образований бывает различной.

Унитарные государства имеют одну конституцию, одну систему законодательства. В них формируется и действует одна система государственных органов. При этом принцип унитаризма не означает, что государственное управление должно строиться только на единых началах централизации и соподчинения. Еще Аристотель отмечал, что излишнее единство разрушает само существо государства, искажает свойственную ему природу. Поэтому в унитарных государствах также получают свое развитие принципы децентрализации власти, субсидарности, регионализации, местного самоуправления, которые определяют в них демократические начала организации и осуществления публичной власти.

Федеративных государств в мире не так много: чуть более двадцати. Однако среди них такие крупные и экономически развитые государства, как Россия, США, Канада, Германия, Индия и др.

Термин «федерация» латинского происхождения и означает объединение, союз. Федеративное государство — это сложное государство, основными частями которого являются государственные образования, имеющие статус субъектов (членов) Федерации (земли, штаты и др.).

Для Федерации характерно также наличие двух систем законодательства: федеральной (федеральная конституция, федеральные законодательные акты) и субъектов Федерации (конституционные, законодательные акты субъектов федерации), формируемых с учетом разграничения компетенции между федерацией в целом и ее субъектами.

В федеративном государстве существуют два уровня государственной власти, обуславливающие наличие двух видов органов государственной власти (федеральных и субъектов федерации), реализующих государственную власть с учетом разделения властей по вертикали. Субъекты федерации, как правило, не обладают суверенитетом — он принадлежит Федерации в целом. Однако бывают и исключения. Так, в СССР субъектами Федерации формально признавались суверенные советские социалистические республики, чей суверенитет ограничивался союзной конституцией. За республиками признавалось также право выхода из состава СССР, что не характерно для федерации.

От Федерации следует отличать конфедерацию. Если федерация — это сложное государство, то конфедерация — это не государство, а союз государств, т. е. объединение государств в конфедерацию не приводит к появлению нового государства. Конфедерация — это международно-правовое объединение государств с элементами государственно-правового объединения. Это достаточно непрочное объеди-

нение государств, создаваемое для решения вопросов экономического сотрудничества, обороны, проведения совместной военной и внешней политики и др. С течением времени конФедерации либо распадаются, либо преобразовываются в федерацию. В современный период появляются новые формы объединения государств, которые невозможно однозначно отнести к Федерации или конфедерации: им присущи как элементы федерации, так и конФедерации (например, Европейский союз).

Возникновение федеративного государства обусловлено многими факторами: историческими, политическими, национальными и другими, с учетом которых народ сам выбирает свой путь развития, включая и форму своего государственно-территориального устройства. При этом возникновение Федерации необязательно связано с решением национального вопроса. Лишь некоторые федерации, в том числе и Россия, имеют национальную окраску. Федерация — это один из способов децентрализации власти, демократизации общественной жизни, развития самоуправления.

Исторически федерация возникает, во-первых, путем объединения суверенных государств на основе договора в новое суверенное союзное государство — федерацию. Это — договорные федерации. К ним относится, в частности, Союз Советских Социалистических Республик (СССР), возникший в 1922 г. В него на основе союзного договора от 30 декабря 1922 г. объединились суверенные советские республики (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, Украинская Советская Социалистическая Республика, Белорусская Советская Социалистическая Республика и Закавказская Советская Федеративная Социалистическая Республика, которая в тот период объединяла Армению, Грузию и Азербайджан). Конституция СССР была принята лишь в 1924 г.

Во-вторых, федерация возникает непосредственно на основе конституции, которая устанавливает федеративное устройство государства. Это — конституционные федерации. К ним относится и Россия, которая была провозглашена федерацией III Съездом Советов в январе 1918 г., принявшим Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа и резолюцию о федеративных учреждениях. Декларация в дальнейшем была включена в первую советскую конституцию — Конституцию РСФСР, принятую V Съездом Советов 10 июля 1918 г. Особенностью РСФСР как Федерации было то, что Россия провозглашалась федерацией еще до создания ее субъектов: Конституция стала основой формирования и развития субъектов федерации. В начальный период развития федеративных отношений в России (1918—1922 гг.) основная масса народов, проживающих на ее территории, получает свою национальную государственность на базе автономии.

Так выработывалась своеобразная форма федерации, которую представляла РСФСР, являвшаяся одновременно и национальным государством русского народа, составляющего подавляющее большинство населения, и развивавшейся на основе автономных единиц федерацией, объединившей все народы, населявшие ее территорию, включая и русский народ.

Субъектами РСФСР признавались лишь автономные образования, имевшие различный правовой статус, что отличало РСФСР от классических федераций.

Конституция РСФСР 1978 г. с учетом исторического развития субъектного состава Федерации закрепляла в составе РСФСР 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных (ранее — национальных) округов. Края, области, города Москва и Ленинград (сегодня — Санкт-Петербург) в тот период не обладали статусом субъектов Федерации — они имели статус административно-территориальных единиц.

В начале 90-х гг. прошлого века в федеративном устройстве России произошли существенные изменения, которые ознаменовали начало нового этапа в развитии федеративных начал Российского государства: статус субъектов Федерации получили края, области и города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Теперь вся территория Российской Федерации складывается из территории ее субъектов: национально-государственных образований и территориально-государственных образований. В этом проявляется особенность российского федерализма, сочетающего национальные и территориальные начала федерации.

В системе федеративных отношений получили также свое развитие договорные начала: в 1992 г. был подписан Федеративный договор, ставший составной частью ранее действовавшей Конституции Российской Федерации. Однако его подписание не означало, что Российская Федерация превратилась в договорную федерацию и стала развиваться на основе договорных отношений ее субъектов. Предметом договора было не учреждение федерации, ибо она уже существовала, хотя и отличалась большим своеобразием, сильными началами унитаризма. Его предметом было разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами с учетом нового этапа развития государства, новых реалий общественно-политической жизни. Основные положения Федеративного договора нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации 1993 г.

Сегодня Российская Федерация в большей степени, нежели раньше, похожа на классическую федерацию. Она состоит из 83 равноправных субъектов федерации. Хотя Конституция Российской Федерации 1993 г. первоначально включала 89 субъектов федерации: 21 республи-

ку, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономную область и 10 автономных округов. Сокращение числа субъектов Федерации произошло в результате объединения ряда субъектов в целях создания более крупных и в экономическом отношении более мощных членов федерации. Объединение субъектов Федерации осуществлялось в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Данный Федеральный конституционный закон предусматривает образование нового субъекта Российской Федерации только путем добровольного объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. Практика образования новых субъектов Федерации показывает, что объединялись автономные округа с краями и областями, в состав которых они входили. Вопрос об образовании нового субъекта Федерации в соответствии с законом выносился на референдум заинтересованных субъектов Российской Федерации. Указанный Федеральный конституционный закон предусматривает также возможность принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ, которое осуществляется на добровольной основе при соблюдении государственных интересов России и принципов федеративного устройства, а также в соответствии с международным (межгосударственным) договором о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта РФ иностранного государства или его части. Конституция Российской Федерации не исключает возможность изменения статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66). При этом для конституционно-правового закрепления статуса субъекта Федерации может быть использована только одна из тех форм государственности, перечень которых содержится в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 5).

Конституция Российской Федерации, определяя Россию как федеративное государство (ст. 1), закрепляет в ст. 5 Конституции Российской Федерации принципы ее федеративного устройства, которые не могут быть изменены иначе, как путем принятия новой Конституции. Им не могут противоречить все другие положения Конституции, содержащиеся в других главах. Данные принципы являются исходными для правильного понимания всех последующих конституционных положений, касающихся федеративного устройства, организации государственной власти и местного самоуправления. Ими обязаны руководствоваться в своей деятельности органы публичной власти и их должностные лица, а также граждане и их объединения. К конституционным принципам федеративного устройства относятся: государ-

ственная целостность Российской Федерации; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов; равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации; равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

1. *Государственная целостность Российской Федерации.* Конституция Российской Федерации закрепляет принцип государственной целостности, который вытекает из суверенитета России (ст. 4), а также связан с другими началами конституционного строя (единство системы государственной власти, единство экономического пространства и др.). Государственная целостность — это внутреннее единство государства, неприкосновенность его территории. Многонациональный народ России принимал Конституцию Российской Федерацией, основываясь в том числе и на ценности «исторически сложившегося государственного единства» (Преамбула Конституции Российской Федерации), на базе которого возникла и развивается Российская Федерация. Государственная целостность является необходимым условием деятельности государства, его органов, соблюдения и защиты ими прав и свобод человека и гражданина. Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П признал государственную целостность важным условием и гарантией равного правового статуса граждан, независимо от места проживания.

Государственная целостность обеспечивается: а) целостностью и неприкосновенностью территории России; б) верховенством Конституции и федеральных законов на всей территории РФ; в) единством экономического пространства (не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансов); г) единым гражданством РФ; д) отсутствием у субъектов РФ права выхода из РФ; е) единством системы государственной власти; ж) запретом на создание общественных объединений, цели и действия которых направлены на нарушение целостности России.

2. *Единство системы государственной власти.* Единство системы государственной власти обусловлено прежде всего тем, что единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ России, чья воля и интересы определяют единство конституционных целей и задач для всех органов государственной власти. Данный принцип является необходимым условием обеспечения органами государственной власти всех функций федеративного государства на его территории с учетом того, что полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной

власти субъектов Федерации имеют свои пределы, обусловленные федеративными началами осуществления государственной власти. Единство системы государственной власти предполагает обеспечение самостоятельности субъектов Федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению: согласно Конституции Российской Федерации (ст.73) вне пределов вопросов, перечисленных в ст. 71 и 72, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Поэтому единство системы государственной власти не означает, что у субъектов Федерации отсутствует своя государственная власть. Единство системы государственной власти обусловлено также общими конституционными принципами построения и функционирования федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации. Государственная власть в субъектах РФ должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, а также осуществления государственной власти на основе принципа разделения властей. При этом принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. Важной гарантией единства системы государственной власти является деятельность Президента Российской Федерации, который согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 80) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Предпосылкой федеративного устройства государства является разграничение государственных функций между федерацией и ее субъектами. Это требует сбалансированного и согласованного взаимодействия органов государственной власти на двух территориальных уровнях государственной власти: федеральном и уровне субъектов федерации. Решение этих задач предполагает разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, т. е. разграничение их компетенции. Данное разграничение в Российской Федерации осуществляется Конституцией РФ, которая наряду с признанием общефедеральных задач и функций (ст. 71) определяет вопросы совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72) и выделяет сферу исключительного ведения субъектов РФ: согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации, все вопросы, которые не вошли в перечень вопросов, установленных в ст. 71 и 72, находятся в исключительном ведении субъектов РФ.

Необходимо также учитывать, что основополагающие принципы конституционного строя взаимосвязаны и взаимообусловлены:

принцип разделения властей в условиях федеративного государства предполагает не только горизонтальное разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, но и разделение властей по вертикали на двух уровнях осуществления государственной власти: федеральном и региональном (уровне субъектов РФ).

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется не только Конституцией РФ, но и Федеративным договором 1992 г. (он действует в части, не противоречащей Конституции), а также двухсторонними договорами и соглашениями между органами власти РФ и ее субъектов (ч. 3 ст. 11). Признание договорных отношений в сфере взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ не означает изменение конституционной природы Российской Федерации: любой договор или соглашения, как признал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П, не может быть выше Конституции Российской Федерации, что вытекает из ее ст. 4 и 15, а также п. 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения».

Между двумя уровнями государственной власти распределяются не только предметы ведения (сферы общественных отношений, в пределах которых реализуют свои права и обязанности органы государственной власти) и полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Данный принцип обуславливает и разделение финансовых и материальных ресурсов (в соответствии с принципом бюджетного федерализма), а также разграничение ответственности между органами государственной власти за решение вопросов, отнесенных к сферам их совместного ведения.

4. *Принцип равноправия и самоопределения народов.* Конституция Российской Федерации относит этот общепризнанный принцип (так он определяется в Преамбуле Конституции) к основам федеративного устройства, исходя из демократизма конституционного строя, правового характера Российской Федерации, с учетом многонационального состава ее населения и приверженности общепризнанным принципам и нормам международного права.

Всем народам России независимо от численности гарантируются равные права на осуществление власти многонационального народа, на участие в государственном строительстве, в местном самоуправлении, в иных сферах общественной и государственной жизни. Все народы, проживающие на соответствующей территории, в соответствии с Конституцией Российской Федерацией имеют право на использование земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности (ч. 1 ст. 9). Российская Федерация гарантирует также всем на-

родам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68). Обеспечение прав народов России взаимосвязано с гарантиями прав и свобод человека и гражданина. Каждый независимо от национальной принадлежности имеет равную возможность пользоваться всеми правами и свободами: Конституция Российской Федерации запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19).

Гарантируя равноправие всех народов, Российская Федерация обеспечивает самобытное развитие всех народов и этнических групп. Конституция Российской Федерации в качестве особого предмета ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов выделяет права национальных меньшинств (ст. 71 и ст. 72), а также гарантирует права коренных малочисленных народов (ст. 69). Особое внимание государства к национальным меньшинствам, малочисленным этническим общностям и коренным малочисленным народам, забота о них, стремление поддержать и сохранить их самобытную культуру, образ жизни находится в соответствии с требованиями норм международного права, международно-правовыми обязательствами Российской Федерации в этой сфере и не нарушает принципа равноправия народов.

Принцип равноправия народов означает и их равное право на самоопределение. В соответствии с международными нормами все государства должны уважать права народов на самоопределение, однако реализация данного права сопряжена с рядом международно-правовых требований.

Согласно международно-правовым нормам, реализация этого права не должна вести к действиям, направленным на частичное или полное разрушение территориальной целостности или политического единства государства, в котором имеется правительство, представляющее весь народ, проживающий на данной территории без различия расы, вероисповедания и др. Реализация этого права не должна вести к нарушению прав других, ибо в противном случае речь будет идти не об осуществлении права, а о злоупотреблении правом. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях (постановления от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1, от 31 июля 1995 г. № 10) признал, что право на самоопределение народа предполагает наличие у субъекта РФ права на постановку вопроса о своем статусе, однако реализация этого права требует соблюдения принципа территориальной целостности государства и прав человека.

Самоопределение народа может быть реализовано не только путем создания своей государственности в формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 5), но и в форме национально-культурной автономии, которая, являясь разновидностью

общественного объединения, используется объединением граждан, относящих себя к определенной этнической общности, для самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и национальной культуры.

5. *Равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.* Российская Федерация в соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 5) состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации. Перечисляя государственно-правовые формы составляющих Российскую Федерацию национально-государственных и государственно-территориальных образований, которые отражают особенности их исторического развития, Конституция Российской Федерации использует общее для всех понятие — «субъект Российской Федерации», подчеркивая при этом, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов федерации. Конкретизируя данное конституционное положение, Конституция в ч. 4 ст. 5 устанавливает, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепляет единые правовые основы взаимоотношений для всех своих субъектов независимо от их государственно-правовой формы с федеральными органами государственной власти, исключая, таким образом, установление каких-либо отношений с одними субъектами Российской Федерации в ущерб другим ее субъектам. Равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти распространяется на все сферы их взаимодействия. К конституционным гарантиям представительства и обеспечения интересов субъектов Федерации на федеральном уровне относятся: равное представительство от субъектов Федерации в Совете Федерации — палате федерального парламента, представляющей интересы регионов на федеральном уровне; право законодательной инициативы, т. е. право внесения проекта федерального закона в Государственную Думу, которое принадлежит каждому субъекту Федерации в лице его законодательного (представительного) органа государственной власти; право органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ; право органов государственной власти субъекта РФ заключать договоры и соглашения с соответствующими федеральными органами государственной власти о разграничении предметов ведения и полномочий и др. Равноправие субъектов Российской Федерации не означает, что они обладают абсолютно одинаковыми правами, что их конституционно-правовой статус полностью идентичен: равный не значит одинаковый. Субъекты Федерации различаются по уровню

своего финансово-экономического потенциала, размерам территории, численности населения и т. д. Они имеют экономические, географические и иные особенности, наличие которых, в частности, является одним из условий, обуславливающих возможность заключения договоров о разграничении полномочий. Федеральные органы государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики, как признал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 15 июля 1996 г. № 16-П, должны исходить из того, что правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т. д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации.

§ 3. Российская Федерация — правовое государство

Основополагающим началом российской государственности, ее конституционного строя является принцип правового государства. Конституционное провозглашение Российской Федерации правовым государством означает, что вся государственная и общественная жизнь должна строиться на основе фундаментальных правовых принципов, формирующих правопорядок в обществе, стержнем которого является Конституция. Эти правовые принципы также определяют рациональное и эффективное распределение государственных функций и полномочий между органами государственной власти, их связанность правом в целях обеспечения свободы и правовой защиты индивида от произвола государственной власти.

Идея правового государства имеет глубокие исторические корни: ее истоки мы находим в правовых воззрениях древнегреческих философов — Сократа, Аристотеля, Платона и др. По учению Сократа, долг каждого человека подчиняться установленным законам, ибо в подчинении им заключается справедливость: и писанные законы, и неписанные, т.е. Божественные законы имеют общий источник — справедливость. Платон, чьи взгляды сформировались под влиянием Сократа, полагал, что законам должны подчиняться и правители: «Закон — владыка над правителями, а они — его рабы». Аристотель указывал, что по идее верховная власть в государстве должна принадлежать закону, основанному на разуме. На этих воззрениях основывается западная традиция права. Великий английский юрист Брактон (XIII в.) писал, что «закон делает короля» и что Англия живет «не под властью чело-

века, а под властью Бога и закона». Идея связанности власти законом, идея разделения властей как одно из условий обеспечения свободы в обществе получают свое теоретическое обоснование в работах Локка, Монтескье, Канта и др. Понятие правового государства возникает на рубеже XVIII—XIX вв. Сам термин «правовое государство» впервые появляется в работах немецких ученых в первой трети XIX в.: К. Т. Велькера (он первым употребил это понятие в 1813 г.), И. Х. Фрайхера фон Аретина, Роберта фон Моля и др. Философскую основу теории правового государства разработали Кант и Гегель. Кант, определяя государство, как «объединение множества людей, подчиненных правовым законам», понимал под благом государства высшую степень «согласованности государственного устройства с правовыми принципами, стремиться к которой обязывает нас разум *через некий категорический императив*»¹. По мнению Гегеля, философский смысл нового государства состоит в том, что оно есть высшее осуществление идеи свободы. Рассматривая государство как нравственное единство и действительную гармонию лиц, Гегель пытается примерить с ним начала личной свободы. Государство должно дать нравственному закону и личной свободе истинное осуществление, сделать идеал действительностью². При этом он стремится отмежеваться от теорий, согласно которым личность целиком растворяется во всеобщности государственного организма (как у Платона). Гегель, основываясь на практике прусского государства начала XIX в., видел осуществление идеи свободы, политический образец в конституционной монархии, основанной на принципе разделения властей. Политико-юридическое содержание понятия правового государства, получившее свое дальнейшее развитие в XIX и XX вв., раскрывается в характеризующих его принципах и институтах, которые выступают одновременно и как основы его организации, и как условия деятельности. К ним относятся:

1. *Господство (верховенство) права.* Правовое государство — это государство, в котором обеспечивается верховенство правовых начал в государственной и общественной жизни. Правовое государство, его органы также подчинены праву, также связаны правом, его нормами, как и другие участники правового общения, правовых отношений. Государство, устанавливая правовые нормы, обязано гарантировать их действие применительно ко всем субъектам права, включая и органы государственной власти. В противном случае разрушаются правовые основы государственного и общественного порядка. Государственная власть, не подчиняющаяся собственным законам, теряет свою легитимность.

¹ Кант И., Гегель Г. В. Ф., Шеллинг Ф. В. И. Немецкая классическая философия. Т. 1. М., 2000. С. 119, 125.

² Там же. С. 557—558, 561.

Господство права воплощено в верховенстве конституции и законов. При этом закон и право не должны расходиться: законы должны быть правовыми, т. е. должны основываться на конституционных принципах, соответствовать общепризнанным международным стандартам.

Все государственные органы в правовом государстве действуют в границах, установленных конституцией и законом. Им дозволено делать только то, что прямо разрешено законом, что исключает не только произвол со стороны органов власти, но и саму возможность действовать в определенных ситуациях по своему усмотрению. Это, в свою очередь, предполагает установление процессуальных правил и правовых форм государственной деятельности: формы — это «заклятый враг произвола» (Иеринг).

2. *Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью.* Идея правового государства связана с обеспечением свободы человека, его правовой защищенностью во взаимоотношениях с публичной властью и другими индивидами, с признанием его прирожденных и неотчуждаемых прав.

В правовом государстве человек, его права и свободы признаются высшей ценностью. Этот принцип определяет обязанности государства в его взаимоотношениях с индивидом и с обществом в целом: государство служит человеку и обществу, а не наоборот. На государство возлагается обязанность обеспечить реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина путем создания необходимых условий и правовых гарантий.

3. *Взаимная ответственность государства и личности.* Правовое государство и личность как субъекты правовых отношений действуют на основе и в границах правовых норм и несут взаимную ответственность в случае их нарушения, которая обеспечивается судебной защитой.

Государство несет ответственность за действия своих органов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). Каждый также вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46).

4. *Правовое равенство.* В правовом государстве гарантируется равенство всех перед законом и судом. Этот правовой принцип относится к основополагающим началам правового государства.

Государство, осуществляя правовое регулирование общественных отношений, не должно его использовать в интересах отдельных личностей, устанавливать положения дискриминационного характера.

Это вместе с тем не исключает в ряде случаев дифференцированного правового подхода с учетом требований социальной справедливости (льготы для определенных категорий граждан), а также необходимости установления повышенной правовой защиты для лиц, занимающих определенные государственные должности, что представляет исключения из принципа правового равенства. Однако это исключение, как отметил Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 20 февраля 1996 г. № 8-П, не является личной привилегией, а «имеет публично-правовой характер и призвано служить публичным интересам».

Принцип правового равенства означает также, что все обладают равными правами и обязанностями, что государство гарантирует равенство прав и свобод независимо от пола, расы, национальности и других обстоятельств.

5. *Принцип разделения властей.* Он призван обеспечить не только разграничение функций и компетенции государственных органов, но и свободу в обществе, ее гарантии.

Государственная власть в правовом государстве должна быть устроена таким образом, чтобы исключалась возможность произвола государственных органов, концентрации власти в руках одного лица или органа, что ведет к установлению авторитарных и тоталитарных режимов. В этих целях в правовом государстве осуществляется разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. При этом, как отмечал Монтескье, один из основоположников теории разделения властей, «чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга»¹.

Принцип разделения властей является одной из гарантий правомерности деятельности органов государственной власти: в соответствии с ним формируется система сдержек и противовесов в государственном механизме властвования.

Разделение властей и их взаимодействие основывается на верховенстве конституции и законов, обеспечиваемом независимым судебным контролем.

6. *Наличие гражданского общества.* Идея гражданского общества находит свое выражение в признании частных интересов и индивидуальной свободы, которые проявляются в самостоятельной и независимой от государственного вмешательства сфере. Основой формирования гражданского общества выступают частная собственность, свободный рынок, природные и неотчуждаемые права и свободы человека. *В институциональном плане гражданское общество — это совокупность негосударственных институтов и учреждений, посредством*

¹ Монтескье Ш. Л. О духе законов. М., 1999. С. 137.

которых обеспечивается реализация интересов и потребностей людей и их коллективов. Структурными элементами гражданского общества являются добровольные, самоуправляющиеся объединения людей (общественные и религиозные объединения, политические партии), негосударственные организации и ассоциации в сфере производства и предпринимательства, в сфере образования, культуры, массовой информации и др. Активное, полноценное гражданское общество — необходимое условие построения и функционирования правового государства, которое, предоставляя гражданскому обществу автономию, одновременно формирует его и формируется им.

Принципы организации правового государства, его существенные черты и признаки раскрываются, эффективно действуют и реализуются лишь при наличии достаточно независимого от государства гражданского общества и его институтов.

Неразвитое гражданское общество приводит к чрезмерному усилению государства, к избыточному правовому регулированию всех сторон жизни человека, к огосударствлению общества. Государство в этих условиях стремится взять на себя ответственность обеспечивать все потребности индивидов и их коллективов, расширяя одновременно свою регламентирующую власть.

Развитое гражданское общество ставит преграду всемогуществу государства, защищает граждан и их объединения от незаконного вмешательства в их деятельность публичной власти. С помощью своих институтов и организаций гражданское общество способствует демократизации государственного механизма властвования, обеспечивая общественный контроль за деятельностью органов публичной власти, равный доступ к участию в государственных и общественных делах.

На основе ассоциаций гражданского общества в государстве развиваются институты самоуправления, создаются условия для свободной самореализации личности, объединений граждан.

Истоки гражданского общества, его отдельные элементы можно обнаружить в организации жизни древнегреческих полисов, муниципий Древнего Рима. Формирование и развитие гражданского общества — процесс длительный и занимает не одно столетие: его начальный этап ученые относят к XVI—XVII вв., когда формируются экономические, политические и социальные предпосылки гражданского общества. В разработку концепции гражданского общества внесли вклад философы прошлых столетий: Аристотель, Платон, Цицерон, Гоббс, Локк, Руссо, Монтескье, Кант, Гегель, Маркс и др. Проблемы формирования и развития институтов гражданского общества в дореволюционной России рассматривались в работах А. Д. Градовского, Б. Н. Чичерина, М. М. Ковалевского, Б. А. Кистяковского, С. А. Котляревского, П. И. Новгородцева и др. В советской общественной науке идеи пра-

вового государства, гражданского общества признавались буржуазными и несовместимыми с социалистическими идеями построения бесклассового общества, установления диктатуры пролетариата и отмирания государства. Однако это не означает, что в советский период развития государства и общества полностью отсутствовали какие-либо зачатки гражданского общества. Революционные события 1917 г. привели не только к крушению прежнего государственного и общественного уклада жизни российского народа, но и породили всплеск активности в разных сферах жизни, особенно в период НЭПа (новой экономической политики). Однако в дальнейшем большевистской партией был взят курс на огосударствление всей общественной жизни, развитие всеобъемлющего государственного контроля, охватывавшего и сферы частной жизни граждан, установление однопартийной системы, утверждение идеологии марксизма-ленинизма в качестве идеологической основы советского общества. Была отменена и материальная основа развития институтов гражданского общества — частная собственность. Все это не могло не отразиться на процессах развития политической и экономической активности граждан, самостоятельности и самоорганизации населения.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила необходимые предпосылки развития гражданского общества. На ее основе в современной России сформировалась определенная структура гражданского общества: входящие в нее общественные и религиозные объединения, политические партии, благотворительные организации и фонды, хозяйственные корпорации, средства массовой информации, механизмы общественного самоуправления существуют реально и оказывают заметное влияние на общественно-политическую и социально-экономическую жизнь страны.

Однако формирование полноценного, активного гражданского общества, отвечающего стоящим перед страной задачам построения демократического правового и социального государства, по-прежнему является актуальной проблемой в нашей стране. Гражданское общество требует наличия высокого уровня правовой и политической культуры населения, его экономической самостоятельности, развития демократических основ жизнедеятельности граждан, правовой защищенности личности, частных сфер ее жизни.

Таким образом, выделив характерные черты и признаки правового государства, можно дать следующее его определение. *Правовое государство — это государство с демократическим строем, в котором обеспечивается господство (верховенство) права, равенство всех перед законом, признаются и гарантируются права и свободы человека, а в основу организации власти положен принцип разделения властей.*

Конституция Российской Федерации 1993 г. определяет Российскую Федерацию как правовое государство. Однако это не означает, что Россия в полной мере уже является таковым государством. Конституция установила правовые гарантии развития Российской Федерации как демократического правового государства. Практика реализации конституционных принципов правового государства показывает, что основными направлениями развития правового государства в России являются: совершенствование системы государственной власти на основе принципа разделения властей, обеспечение независимости судебной власти, развитие системы гарантий прав и свобод человека и гражданина, формирование гражданского общества, обеспечение свободы экономической деятельности, хозяйственной самостоятельности граждан.

§ 4. Принцип разделения властей — конституционная основа осуществления государственной власти

Принцип разделения властей, как уже отмечалось, является необходимым условием развития правового конституционного государства, важнейшим его признаком. Благодаря этому принципу создаются дополнительные правовые гарантии, препятствующие развитию в государстве авторитарных и тоталитарных тенденций и обеспечивающие свободу в обществе, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Теория разделения властей, основы которой были разработаны Локком и Монтескье, была первоначально направлена против абсолютной власти монарха, против узурпации власти одним лицом (группой лиц). В разграничении власти между различными государственными органами политические мыслители видели средство обеспечения защиты личности от произвола, обеспечения ее свободы и прав.

Первые в мире конституции (США, Франции и др.) исходили из признания данного принципа как одной из незыблемых основ конституционного строя. Французская Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. провозглашала, что всякое общество, в котором не проведено разделение властей, не имеет конституции.

В дореволюционной России, основанной на самодержавной верховной власти императора, — «повиноваться власти его не только на страх, но и на совесть сам Бог повелевает» (Основные законы Российской империи в редакции 1906 г.), — теория разделения властей не могла применяться. Вместе с тем российское законодательство XIX — начала XX в. предусматривало функциональное разграничение властей, поднимая при этом авторитет судебной власти, не покушаясь, однако, на верховную власть самодержавного монарха.

В советский период развития российского государства принцип разделения властей отвергался как неприемлемый для социалистиче-

ского государства, построенного на основе признания верховенства и полновластия Советов — представительных органов государственной власти, в деятельности которых должны были соединяться нормотворчество, управление и контроль. Однако признавалась необходимость разделения управленческого труда, управленческих функций, компетенции между государственными органами, подотчетными и подконтрольными Советам.

Впервые в Российской Федерации принцип разделения властей был провозглашен в принятой Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР, признавшей, что разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования Российской Федерации как правового государства.

Принцип разделения властей предполагает не только специализацию государственных органов по видам государственной деятельности, по их функциональному признаку, но и конституирование разных видов власти, разных ее ветвей, демократическую их организацию. Он не сводится лишь к распределению властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и обуславливает необходимость их взаимного уравнивания (сбалансирования, ограничения) и контроля, чтобы ни одна из них не была в состоянии подчинить себе другие ветви власти. Поэтому благодаря принципу разделения властей в системе государственной власти устанавливается такой порядок взаимоотношений между органами государственной власти, который позволяет им сдерживать и контролировать друг друга, не допуская концентрации власти в руках одного лица или органа. Контрольная функция, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П, присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления.

Каждая из ветвей власти (законодательная, исполнительная и судебная) самостоятельна и независима в реализации своих полномочий; ни одна из ветвей власти не может принять на себя осуществление функций другой ветви власти. Все государственные органы действуют в рамках своей компетенции. При этом все ветви власти взаимосвязаны, взаимодействуют и образуют единый государственный механизм.

Таким образом, реализация принципа разделения властей требует установления специального механизма сдержек и противовесов в организации и осуществлении государственной власти, обеспечивающего самостоятельное функционирование и взаимодействие органов законодательной, исполнительной и судебной властей.

Разделение властей относится к числу общих принципов демократического правового федеративного государства. Закрепленное в Кон-

ституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, оно обязательно не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, на что неоднократно указывалось в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации (например, в постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края).

При этом принцип разделения властей в условиях федеративного государства проявляется в разграничении властных полномочий не только по горизонтали, но и по вертикали. Это обуславливает конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 71, ст. 72 и ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Необходимо иметь в виду, что принцип разделения властей не исключает осуществления в системе управления государством функций, которые прямо не могут быть отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветвям власти. Так, особое место в системе разделения властей занимает Президент Российской Федерации. Являясь главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Президент Российской Федерации, строго говоря, не относится ни к одной из ветвей государственной власти. Но при этом он обладает конституционными полномочиями, позволяющими ему участвовать в осуществлении законодательной власти (право законодательной инициативы, право подписания и обнародования законов, право вето и др.), в формировании и определении деятельности органов исполнительной власти, в формировании органов судебной власти. Поэтому вполне закономерно, что Президент Российской Федерации с учетом его конституционных полномочий поставлен Конституцией Российской Федерации (ст. 11) на первое место в перечне федеральных органов, осуществляющих государственную власть.

При этом особенности конституционного статуса Президента Российской Федерации, его роль в осуществлении государственной власти таковы, что дают основание некоторым авторам при характеристике системы государственной власти выделять президентскую форму осуществления власти¹.

¹ Вместе с тем, как отмечают противники подобной трактовки конституционной природы президентских полномочий, «при таком подходе теряется смысл разделения властей (законотворчество — исполнительная власть — разрешение споров о праве). Три ветви — только в этом треугольнике Божественное начало права может себя проявить как в правотворчестве, так и в правоприменении» (Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 59).

Президент Российской Федерации играет особую роль в системе сдержек и противовесов, тесно взаимодействуя со всеми ветвями власти, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80) и вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти (ч. 1 ст. 85).

Прокуратура Российской Федерации, статус которой определяет Конституция Российской Федерации в главе «Судебная власть» (ст. 129), также выведена за рамки законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти: в силу специфики своей государственной деятельности, особенностей своих функций она прямо не названа в числе федеральных органов, осуществляющих государственную власть. Прокуратура представляет собой единую федеральную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и законов, действующих на территории России. При этом прокуроры в соответствии с законом являются представителями государственной власти. Можно назвать и другие государственные органы, которые не относятся ни к одной из ветвей государственной власти (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и др.).

Принцип разделения властей, согласно Конституции Российской Федерации, применяется только в системе государственной власти, не распространяясь на местное самоуправление (систему муниципальной власти), ибо Конституция (ст. 12) не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако надо отметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», учитывая значимость идеи разделения публично-властных полномочий при осуществлении местного самоуправления, закрепляет в качестве общего принципа запрет для главы муниципального образования совмещать две должности: председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации, делая исключения лишь для глав муниципальных образований сельских поселений и др.

§ 5. Российская Федерация — социальное государство

Предпосылки для становления и развития теории социального государства возникли в Европе ко второй половине XIX в., когда появилась объективная необходимость пересмотра роли государства во взаимоотношениях с обществом и индивидом. Становилось очевидным, что для реального воплощения принципов личной свободы и равноправия необходимо не только юридическое закрепление этих ценностей, но и активная деятельность государства по перераспределению

материальных благ в соответствии с принципом социальной справедливости и ради достижения высокого уровня жизни граждан.

Положения о роли государства в содействии общественному прогрессу, ставшие впоследствии основой теории социального государства, впервые сформулировали немецкие правоведы: Лоренц фон Штейн, который ввел данное понятие в научный оборот в середине XIX в. и выработал критерии социального государства, и Роберт фон Мольтке, который впервые стал рассматривать материальное содержание правового государства в аспекте социальных проблем. До него правовое государство сводили к принципу формальной законности, к роли «ночного сторожа». Вместе с тем развитие взаимоотношений человека и государства неизбежно порождало представление о том, что для обеспечения свободы каждого государство должно создать условия для достойного существования. Ибо, как справедливо отмечал П. И. Новгородцев в своей работе «Право на достойное человеческое существование» (1911 г.), «пользование свободой может быть совершенно парализовано недостатком средств... без этого свобода некоторых может оставаться пустым звуком, недостижимым благом, закрепленным за ними юридически и отнятым фактически»¹. Осознание необходимости социальной функции государства явилось предпосылкой появления нового «поколения прав» — социально-экономических прав, которые стали провозглашаться в конституциях: Конституции Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г., Веймарской конституции Германии 1919 г., конституционных актах Советского государства. Положительные черты советской правовой системы, как отмечается в литературе, связаны именно с социально-экономическими правами: на труд, отдых, образование и здравоохранение и др. И несмотря на то что советские конституции не закрепляли в должной мере правовые механизмы обеспечения прав и свобод, что эти права нередко проявлялись в форме необоснованных привилегий отдельных слоев общества, «тем не менее именно практика социалистических государств оказала решающее влияние на социализацию конституционного и иного законодательства во всем мире, продемонстрировав, что современное государство может и (должно) участвовать в обеспечении равных социальных возможностей для своих граждан»².

Общепризнанного определения социального государства, отражающего представления о его целях и способах их достижения, не существует. К причинам, определяющим различия в подходах к пониманию сущности социального государства, следует отнести разный

¹ Цит. по: Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2011. С. 138.

² Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2011. С. 141.

уровень экономического развития государств, несовпадение во взглядах на пределы вмешательства государства в экономическую и социальную сферы жизни общества и иные идеологические расхождения.

В современной России поиск конкретных механизмов реализации принципа социального государства и определение критериев (стандартов), которым должны соответствовать государственная политика и условия жизни граждан, проходит лишь свою начальную стадию. Эта проблема находится в поле зрения не только юридической науки, но и экономических, социологических и политологических исследований. Общественные отношения, возникающие в связи с формированием устоев социального государства, направлены на удовлетворение большинства материальных и нематериальных потребностей граждан и складываются во всех сферах жизни общества: политической, экономической, социальной и духовной.

Согласно ст. 7 Конституции РФ, государственная политика Российской Федерации как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Обязанности государственных органов и характеристики государственной политики, следующие из содержания принципа социального государства, получают свое закрепление в законодательстве, формулируются в решениях Конституционного Суда РФ.

Российская Федерация как социальное государство обязано:

- стремиться к максимальному социальному эффекту в сфере защиты здоровья граждан и возмещения им вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья в связи с осуществлением ими трудовой (служебной) деятельности;
- создавать условия, обеспечивающие детям достойную жизнь и свободное развитие, и гарантировать реализацию их прав, в частности право на жилище;
- проводить политику, направленную на обеспечение гарантий свободы передвижения граждан, в том числе свободы выбора места жительства (как важнейшего условия профессионального и духовного развития человека);
- не допускать коммерциализации деятельности государственных органов;
- заботиться о благополучии и социальной защищенности граждан, которые в силу возраста, состояния здоровья или по иным, не зависящим от них причинам, не могут трудиться и не имеют дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье;
- гарантировать всем детям доступность различных форм образования, его бесплатность в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

- оказывать помощь гражданам, не имеющим жилья или нуждающимся в улучшении жилищных условий, посредством выделения им безвозмездных жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета;
- законодательно обеспечивать интересы граждан-вкладчиков при регулировании отношений, связанных с ликвидацией банков и других кредитных организаций;
- следовать принципу поддержания доверия граждан к закону и действиям государства при изменении законодателем установленных правил в социальной сфере, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики;
- применять институт обязательного страхования риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств с учетом требования особой защиты жизни и здоровья человека, охраны его имущества;
- обеспечивать охрану окружающей среды, предупреждение и ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф, в том числе радиационных, что предполагает признание и гарантирование со стороны государства права на возмещение вреда здоровью.

Таким образом, Российская Федерация, будучи социальным государством, призвана обеспечивать каждому члену общества благоприятные условия существования, предоставлять гражданам необходимый минимум социальных благ, создавать возможности для материального и духовного развития личности и реализации способностей человека в профессиональной деятельности и творчестве.

Реализация принципа социального государства определяется не только качеством законодательства, но и уровнем эффективности его реализации в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также институтов гражданского общества.

§ 6. Российская Федерация — светское государство

Конституция Российской Федерации, закрепляя в качестве одной из основ конституционного строя принцип светского государства, определяет тем самым отношение государства к религии, его взаимоотношения с религиозными объединениями.

Российская Федерация, являясь светским государством, не связывает себя какими-либо религиозными обязательствами: никакая религия, согласно Конституции Российской Федерации не является госу-

дарственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ст. 14).

В силу указанных конституционных положений государство, органы публичной власти не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, а религиозные объединения не должны вмешиваться в дела государства. Они не участвуют в управлении государством, не исполняют какие-либо государственные функции. Религиозные объединения не являются участниками избирательных кампаний, не выдвигают кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

Однако религиозные взгляды и убеждения граждан, их принадлежность к той или иной религиозной организации не могут служить причиной каких-либо ограничений для поступления на государственную или муниципальную службу, участия в выборах в качестве кандидата на государственную или муниципальную должность.

Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 19) устанавливает равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств, включая и отношение к религии, запрещает любые формы ограничений по признаку религиозной принадлежности. Странники той или иной религии, участвуя в политической жизни страны, свободно выражая свои политические убеждения и взгляды, реализуют свои права на участие в управлении государственными делами, не в качестве членов религиозных объединений, а в качестве граждан, членов политической партии, иных общественных организаций.

Религиозное объединение, как указал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П, не может подменять политическую партию, оно надпартийно и непартийно. Партия в силу своей политической природы не может быть религиозной организацией, она создается не для выражения и защиты тех или иных религиозных интересов и должна быть надконфессиональной, внеконфессиональной. Принцип светского государства в некоторых странах с учетом исторических, политических и религиозных традиций, особенностей национального состава населения допускает создание политических партий, основанных, например, на идеологии христианской демократии, означающей, по сути, принадлежность к европейской системе ценностей.

По мнению Конституционного Суда РФ, в многонациональной и многоконфессиональной России с учетом конкретно-исторических реалий, особенностей функционирования ведущих вероучений и их влияния на социальную жизнь, отсутствия прочного опыта демократического существования партий и религиозных объединений, создание партий по религиозному признаку открыло бы путь к политизации религии и религиозных объединений, политическому фундаментализму, клерикализации партий. Поэтому в Российской Федерации не до-

пускается создание политических партий по признаку религиозной принадлежности.

Светское государство не устанавливает привилегии для той или иной религии, не руководствуется в своей деятельности религиозными или атеистическими принципами. Органы публичной власти, их должностные лица, государственные и муниципальные служащие должны осуществлять свои функции на основе принципов верховенства Конституции и законов, сохраняя нейтральные позиции по отношению к любой религии, любой религиозной деятельности, если она не возбуждает социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, не противоречит конституционным основам Российской Федерации.

Россия как светское государство не навязывает своим гражданам религиозное мировоззрение: принцип светского государства распространяется и на сферу образования. Оно также носит светский характер: в образовательных учреждениях не предусмотрено обязательное преподавание религии. При этом государство гарантирует каждому человеку право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой. Оно не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания.

Принцип светского государства, конечно же, не означает полной изоляции государства и религиозных объединений друг от друга. Конституционное признание свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации (ст. 28) является основой для взаимодействия государства и религиозных объединений.

Религия относится к культурно-духовной жизни общества, которая во многом определяет мировоззренческую ориентацию личности, оказывает влияние на формирование ценностно-нормативной системы общества, обеспечивает сохранение и передачу духовно-культурных ценностей. Это является предпосылкой для сотрудничества церкви и государства в достижении общих задач, связанных с укреплением духовно-нравственных основ общества. Взаимодействие осуществляется и при решении некоторых социальных вопросов.

Религиозные учения, доктрины оказывают влияние на развитие общественных наук, включая и юридическую науку. Хотя политические институты издавна отделены от религиозных институтов, вместе с тем целый ряд понятий современного учения о государстве и праве представляет собой, как отмечается в литературе, секуляризованные теологические понятия. И это вполне объяснимо, ибо «первобытные

формы власти носят сакральный характер, потому что покоятся на религии» (Х. Ортега-и-Гассет). Гегель утверждал, что «религия составляет для самосознания основу социальной моральности и государства». Также необходимо учитывать, что религия, как показывает исторический опыт многих государств, нередко выступает фактором интеграции общества, государствообразующим фактором.

Исторический опыт России свидетельствует о том, что церковь играла существенную роль в государственном развитии страны, в формировании ее духовности и культуры. Объединение русских земель в единое государство началось с принятия христианства и учреждением единой церкви для всех краев Русской земли. Именно церковные соборы заложили традиции соборного представительства, воплотившиеся в деятельности земских соборов. Если история средневековой Европы полна событиями, связанными с борьбой светской власти и власти духовной, то русская церковь строила свои отношения с государственной властью на иной основе, каковой являлась симфония властей — одна из главных догм византийского законодательства.

Симфония властей в идеале означала не слияние власти церковной и царской, а их гармоническое взаимодействие: власти должны дополнять и поддерживать друг друга. Однако начиная с синодального периода церковной истории (это относится к царствованию Петра I), ясно прослеживается влияние доктрины государственной церковности: церковь стала существовать в теснейшей зависимости от государства. Поэтому далеко не всегда, даже в дореволюционный период, отношения между государством и церковью в нашей стране были безоблачными. При этом надо учитывать, что существовали также проблемы, связанные с неравноправием религиозных верований, преследованием на религиозной почве, несмотря на традиции религиозной свободы и веротерпимости.

Советская власть, издав в январе 1918 г. Декрет об отделении церкви от государства и школы от церкви, тем самым подчеркнула, что не нуждается в церковной поддержке, что церковь лишается всех и всяких государственных функций, что действия государственных учреждений не должны сопровождаться никакими религиозными обрядами и церемониями, что религиозная клятва или присяга отменяется. В принятой в июле 1918 г. Конституции РСФСР Советская власть пошла дальше, признав свободу антирелигиозной пропаганды, ибо Советское государство не могло оставаться равнодушным к религии, которую Маркс называл опиумом для народа, а Ленин — родом духовной сивухи. При этом Конституция допускала и свободу религиозной пропаганды: у законодателя не было сомнений в победе передовой социалистической идеологии над религиозным невежеством и заблуждением. Была сделана еще одна уступка церкви: Декрет о 8-часовом

рабочем дне установил, что нерабочими днями считаются также религиозные праздники¹.

Конституция СССР 1977 г. констатировала некоторое смягчение позиции государства в отношении к церкви, религии. В ст. 52 Конституции СССР, гарантирующей свободу совести, т. е. «право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, определять религиозные культы или вести атеистическую пропаганду», устанавливался также и запрет на «возбуждение вражды и ненависти в связи с религиозными верованиями».

В период перестройки государство по-новому подошло к вопросу участия церкви в общественной жизни: священнослужители даже стали заседать в высшем законодательном органе страны. Впервые за годы Советской власти народными депутатами были избраны 7 религиозных деятелей: они входили в состав Съезда народных депутатов СССР (1989—1991 гг.). Были священнослужители и в составе народных депутатов РСФСР, избранных в 1990 г. Дух противоборства с религией, жесткого контроля над церковью окончательно перестал господствовать в государственной политике в сфере религии.

В 1990 г. были приняты Закон СССР «О свободе совести и религиозных организациях» и Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий», которые, исходя из принципа светского государства, закрепляли гарантии равноправия граждан независимо от их отношения к религии, отделения религиозных и атеистических объединений от государства, равенства религиозных объединений перед законом, светского характера системы государственного образования. Гражданам гарантировалось право обучаться религиозному вероучению и получать религиозное образование. Органы государственной власти получили право принимать решения об объявлении дней больших религиозных праздников дополнительными нерабочими (праздничными) днями. Принятие подобных решений было возможно только по просьбам массовых религиозных объединений. Устанавливалось, что государство не финансирует не только деятельность религиозных организаций, но и деятельность по пропаганде атеизма.

В настоящее время в Российской Федерации принят и действует Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», нормы которого призваны содействовать достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания. В его преамбуле отмечается, что христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии составляют неотъемлемую часть исторического наследия народов России, а также признается особая роль православия в истории

¹ См. об этом: *Чистяков О. И.* Конституция РСФСР 1918 года. М., 1984. С. 49—51.

России в становлении и развитии ее духовности и культуры. Закон, определяя Российскую Федерацию как светское государство, устанавливает на основе конституционных положений принципы взаимоотношений государства и религиозных объединений.

§ 7. Республиканская форма правления

Указание на республиканскую форму правления содержится в конституционном определении Российской Федерации (ч. 1 ст. 1). Республиканский строй является существенным элементом и важнейшим фактором развития демократизма правовой и федеративной государственности.

Конституционное устройство субъектов РФ должно соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации.

В качестве одной из основ конституционного строя, составляющих правовой фундамент российской государственности, конституционный принцип республиканского правления допускает легитимацию власти на основе признания суверенитета народа, на основе свободных выборов, ибо республика представляет собой такую форму правления, при которой все высшие органы государственной власти формируются демократическим путем. Их полномочия ограничены определенным сроком.

Исторически республика возникает в античную эпоху. В переводе с латыни термин «республика» означает «общее дело». Цицерон определял республику как «дело, достояние народа».

Наибольшее распространение республика как форма правления получает в Новое время — в эпоху буржуазных государств, легко и быстро распространяясь в Новом Свете (на Американском континенте), уступая, однако, первоначально пальму первенства конституционной монархии в Старом Свете (в Европе), где монархия пустила глубокие корни.

В республике принцип народного суверенитета, согласно которому все власти в государстве исходят от народа, находит свое последовательное и полное выражение. Кант, считая, что «законодательная власть может принадлежать только объединенной воле народа», делал вывод, что республика — это «единственный правомерный», «единственно прочный государственный строй, при котором закон самодержавен и не зависит ни от какого отдельного лица». При этом «всякая истинная республика есть и не может быть ни чем иным, как *представительной системой* народа, дабы от имени народа путем объединения всех граждан обеспечить их права через посредство их уполномоченных (депутатов)»¹.

¹ Кант И., Гегель Г. В. Ф., Шеллинг Ф. В. И. Указ. соч. М., 2000. Т. 1. С. 120, 150.

Вместе с тем надо учитывать, что у Канта, по сути, республика означает государство, которое противопоставляется абсолютизму, который может быть присущ любой форме правления. Поэтому сегодня республика как форма правления не может рассматриваться как своеобразное идеальное государство в том смысле, который вкладывали в понятие «республика» философы и юристы прошлых веков. Дж. Брайс в своей знаменитой книге «Современные демократии» (1922 г.) писал, что «существует достаточно республик, которые не являются демократиями, и множество монархий, как Великобритания и Норвегия, которые суть демократии».

В России в течение столетий в основе развития лежал монархический принцип правления. Верховная власть сохранилась за российским императором и после учреждения в начале XX в. первого народного представительства с законодательными полномочиями (Государственной думы и Государственного совета), перестав, однако, быть неограниченной, каковой она была до издания Основных законов Российской империи в новой редакции (1906 г.).

Переход к республиканскому строю был официально осуществлен 1 сентября 1917 г. Временным правительством, провозгласившим Россию республикой, не дожидаясь созыва Учредительного собрания, которое должно было определить форму правления России после крушения монархии в феврале 1917 г.

Партия большевиков во главе с В. И. Лениным исходила из того, что первая и вторая русские революции (в 1905—1907 гг. и в феврале 1917 г.) уже начали создавать новый тип государства: «Республика Советов рабочих, солдатских, крестьянских и пр. депутатов, объединенных Всероссийским Учредительным собранием или Советом советов и т. п., — вот что уже входит в жизнь у нас теперь, в данное время, по инициативе многомиллионного народа, самочинно творящего демократию по-своему, не дожидаящегося... того, как гг. профессора-кадеты напишут свои проекты законов для парламентарной буржуазной республики...», — делал вывод В. И. Ленин в своей работе «Задачи пролетариата в нашей революции (проект платформы пролетарской партии)», написанной весной 1917 г.

Новый тип представительства, новый тип власти, находившей свое воплощение в республике Советов имел своим прообразом, своей предтечей Парижскую коммуну (1871 г.), которая была, как писал К. Маркс, «не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей и исполняющей законы»¹.

Для советского типа республики характерно было также и то, что республиканская форма правления имела в своей основе идею классо-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 17. С. 342.

вого господства и диктатуры пролетариата, несовместимую с общедемократическим принципом народного суверенитета. В теории марксизма понятие «народ» трактовалось как совокупность трудящихся и эксплуатируемых классов¹.

Поэтому в советской республике провозглашался классовый характер демократии: вся власть согласно Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденной в январе 1918 г. III Всероссийским съездом Советов и ставшей в дальнейшем частью Конституции РСФСР (1918 г.), «должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». Только трудящиеся участвовали в управлении государством, только им в полной мере обеспечивались конституционные права и свободы в первые годы советской власти.

Но и в дальнейшем советские конституции, руководствуясь принципом классовости советской демократии, закрепляли принадлежность власти трудящимся города и деревни в лице их Советов.

И лишь в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., отразивших превращение советского государства из государства диктатуры пролетариата в общенародное государство, впервые было установлено, что вся власть принадлежит народу, который осуществлял государственную власть через Советы народных депутатов (ст. 7).

Советы народных депутатов составляли политическую основу советского государства, им были подотчетны и подконтрольны все другие государственные органы (ст. 2 Конституции СССР 1977 г.). Однако декларируемое Конституцией полномочие Советов оставалось, по сути, на бумаге в силу конституционного признания доминирующего положения коммунистической партии (КПСС) в политической системе, ее руководящей роли в государстве и обществе.

Конституция Российской Федерации 1993 г., закрепляя республиканскую форму правления, не определяет ее вид: парламентарный, президентский или смешанный.

В основу организации государственной власти в парламентарной республике положен принцип верховенства парламента во взаимоотношениях с правительством, выраженный в том, что правительство формируется только парламентским путем, несет ответственность перед парламентом и остается у власти до тех пор, пока располагает поддержкой парламентского большинства. Его возглавляет премьер-министр, который, как правило, является лидером партии, победившей на парламентских выборах. Президент в парламентарной республике

¹ Разговоры о единстве народа как основе власти в эксплуататорском обществе К. Маркс называл фантазией.

формально является главой государства, но практически не оказывает существенного влияния на управление государством, осуществляя в основном представительские функции. Вместе с тем за ним признается в определенных ситуациях право роспуска парламента и некоторые другие важные права. Однако практически все его акты получают юридическую силу после их визирования (скрепы) соответствующим министром.

В президентской республике последовательно проводится принцип жесткого разделения властей: правительство формируется президентом и несет ответственность перед ним. Должность премьер-министра отсутствует, в руках президента соединяются полномочия главы государства и главы правительства. При этом президент не имеет права роспуска парламента, а парламента не вправе выражать недоверие правительству.

Смешанная форма правления (полупрезидентская или президентско-парламентская) сочетает в себе элементы как парламентарной, так и президентской республик. Так же как и в президентской республике, в республике со смешанной формой правления президент избирается населением, ему принадлежит решающая роль в формировании правительства и его руководстве. При этом, как и в парламентарной республике, имеется должность премьер-министра, парламента вправе выражать недоверие правительству, а у президента имеется право роспуска парламента.

На основе формальных признаков республиканский строй Российской Федерации можно определить как смешанный (президентско-парламентский), т. е. сочетающий черты президентской и парламентарной республик. Вместе с тем конституционный акцент на полномочиях Президента и практика их реализации, определяющие первостепенную роль Президента в государственном механизме властвования, в политической жизни страны, свидетельствует о том, что, по сути, Российская Федерация может быть охарактеризована и как президентская республика, что она фактически развивается и действует по модели президентской республики.

§ 8. Суверенитет Российской Федерации

Со времени возникновения первых государств вопрос о суверенитете всегда занимал важное место в политике и праве. Как феномен, отражающий определенное состояние государства, народа, нации, суверенитет складывался в ходе исторического развития в соответствии с изменяющейся социально-экономической и политической структурой обществ, на разных этапах приобретал свои особенности как в отношении содержания, так и форм проявления.

Термин «суверенитет» происходит от латинского слова *superanus*, перешедшего в старофранцузское *sovereins*, т. е. верховный, что уже само по себе подразумевает наличие некоей независимости и автономности власти. Возникновение этой политико-правовой категории изначально было обусловлено необходимостью усиления государственных начал, формирования централизованной национальной государственности.

Идея абсолютного суверенитета связывается с именами таких идеологов абсолютизма, как Никколо Макиавелли и Жан Боден. Обосновывая необходимость политического объединения феодально-раздробленного государства, эти мыслители высшим политическим интересом провозгласили государственный интерес.

Первым ввел в политико-правовой оборот термин «суверенитет» французский философ и юрист Жан Боден (1530—1596 гг.). Он впервые сформулировал ставшее классическим понятие суверенитета: «Суверенитет есть постоянная и абсолютная власть государства»¹. «Суверенитет», «суверенная власть» — ключевые термины, с помощью которых Ж. Боден определял государство. Суверенная власть, по определению средневековых теоретиков, есть власть господствующая, первоначальная, непродуцируемая, верховная, независимая, самостоятельная, сама ставящая себе предел, сама определяющая свою юридическую компетенцию, т. е. высшая власть. С этой точки зрения для суверенитета государства безразлично, кто его носители: монарх, аристократия, парламент или иной орган.

Концептуальное оформление представлений о сущности и содержании суверенитета связано с эпохой Нового времени. В этот период идея суверенитета получила свое развитие и теоретическое обоснование. Государственный суверенитет был провозглашен в качестве высшего политического приоритета, хотя и фокусировался на центральной фигуре — государе. Абсолютистские трактовки государственного суверенитета продемонстрировали свою стойкость и в условиях последующих политико-правовых изменений.

Большинство современных государственно-правовых школ определяют суверенитет как состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств. Тем самым подтверждается мысль о том, что при всем различии концепций и подходов суверенитет государства не оспаривается.

В советской юридической литературе доминировал вывод, что государственный суверенитет можно определить как независимость государственной власти данного государства от власти какого-либо другого государства, получающую свое выражение в праве государства

¹ Цит. по: Левин И. Д. Суверенитет. СПб., 2003. С. 19.

свободно, по собственному усмотрению решать свои внутренние и внешние дела без какого бы то ни было нарушения прав других государств и общепризнанных норм международного права.

В советский период наряду с СССР — суверенным федеративным государством, суверенными государствами формально признавались и его члены — союзные республики. Конституция РСФСР 1978 г. провозглашала: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика — суверенное советское социалистическое государство». Вне пределов ведения СССР «РСФСР самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории» (ст. 68). Непрочность этой конституционной конструкции сочетания двух суверенитетов — союзного и республиканского — обнаружилась в период перестройки, когда союзные республики стали принимать декларации о своем суверенитете, основываясь на конституционном признании их суверенных прав.

Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, стремясь наполнить реальным содержанием тот суверенитет, который формально признавала за РСФСР Конституция СССР. В Декларации в п. 4 и 5 говорилось: «Государственный суверенитет РСФСР провозглашается во имя высших целей — обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу — на самоопределение в избранных им национально — государственных и национально, культурных формах.

Для обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета РСФСР устанавливаются:

- полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;
- верховенство Конституции РСФСР и Законов РСФСР на всей территории РСФСР; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории. Разногласия между Республикой и Союзом разрешаются в порядке, устанавливаемом Союзным договором;
- исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России;
- полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах;
- право Республики участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР».

Принятие Декларации осложнило и без того непростые взаимоотношения высших органов власти РСФСР и СССР.

Конституция Российской Федерации 1993 г., которая подвела черту под советским периодом развития российской государственности, провозгласила, что, принимая Конституцию, многонациональный народ Российской Федерации возрождает суверенную государственность России и утверждает незыблемость ее демократической основы (преамбула Конституции РФ). Государственный суверенитет находит свое воплощение, *во-первых*, в верховенстве и неделимости государственной власти, *во-вторых*, в единстве и полноте государственной власти, *в-третьих*, в независимости и самостоятельности государственной власти на международной арене или во внешней независимости.

1. *Верховенство и неделимость государственной власти* характеризуется тем, что она определяет весь строй правовых отношений в обществе, устанавливает общий правопорядок, правоспособность, права и обязанности всех граждан — участников общественной жизни. Именно через правопорядок, прежде всего, осуществляется государственная власть.

Верховенство Конституции Российской Федерации и Федеральных законов на всей территории России — главное выражение неделимости государственной власти, которое проявляется в верховенстве ее законов, в осуществлении территориального верховенства, а также в верховном положении государственных органов. Составной частью территориального верховенства является юрисдикция государства, т. е. право его судебных и административных органов рассматривать и разрешать все дела на своей территории. Территориальное верховенство обеспечивается законодательством государства, а также специальным аппаратом принуждения. «Наличие аппарата принуждения, орудий власти является элементарным признаком суверенитета»¹.

Но верховенство государственной власти нельзя понимать в том смысле, что государство ничем не ограничено в своих действиях и может осуществлять любую внешнюю и внутреннюю политику. На самом деле деятельность государства и его структур определяется высшим законом — Конституцией, детерминирована реальными внутренними и внешними условиями, экономической и социальной средой, уровнем развития общества, характером и составом населения, мировым разделением труда.

Понятие «суверенитет» неприемлемо для характеристики административно-территориальных образований, составляющих единое государство. Искусственное провозглашение суверенитета тех или иных частей единого государства и его осуществление может вести лишь к хаосу и анархии в государстве, его деградации и развалу. Государство внутри своих границ должно осуществлять полномочную деятельность в процессе реализации всех своих функций. Не обладают суверенитетом и

¹ Левин И. Д. Указ. соч. С. 73.

субъекты Российской Федерации. Как констатировал Конституционный Суд РФ в своем определении от 27 июня 2000 г. № 92-О «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации».

2. *Единство и полнота государственной власти* выражается в том, что высшая государственная власть в своей совокупности образует систему органов власти государства. Юридическими признаками такой власти являются:

- разделение властей между государственными органами власти;
- совокупная компетенция этих органов охватить все полномочия, необходимые для осуществления функций государства;
- органы, принадлежащие к системе власти, не могут одновременно предоставлять одним и тем же субъектам взаимно исключающие друг друга правила поведения.

Это означает, что государственные органы, осуществляя свои полномочия, воплощают в жизнь функции государства, выполняют его общие, единые задачи. Единство государственной власти означает также ее неделимость между разными субъектами власти, что вытекает из характеристики суверенитета как свойства (качества) государства. В условиях разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную органы государства должны действовать согласованно, не принимая взаимоисключающих решений.

3. *Независимость и самостоятельность государственной власти* (внешняя независимость) в качестве признака суверенитета означают ее независимость от какой-либо другой власти как во внешних, так и во внутренних делах, самостоятельность и свободу государства во взаимоотношениях с другими государствами и межгосударственными объединениями на основе международного права. Независимость на международной арене можно охарактеризовать прежде всего как юридическую независимость, причем основанием международной правосубъектности государства является его суверенный статус. Российская Федерация самостоятельно определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю политику, выступает субъектом международного права.

Основные признаки суверенитета позволяют утверждать, что он выступает в двух взаимосвязанных проявлениях, в двух качествах: внутреннем и внешнем. Внутренняя и внешняя взаимосвязанность проявляется в верховенстве и независимости; политической, экономической и социальной свободе; в реальной способности суверенного государства решать вопросы своего существования и сосуществования.

Таким образом, *государственный суверенитет — это верховенство, самостоятельность и полнота высшей государственной власти на своей территории, ее независимость от других государств во внутренних де-*

лах и внешних международных отношениях, а также право делегировать часть властных полномочий внутри государства и за его пределами.

Суверенитет Российской Федерации представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Материальной (экономической) основой государственного суверенитета является обладание территорией, включая все имеющиеся природные ресурсы. Уровень экономического развития, характер и совершенство производительных сил и производственных отношений, военно-промышленный и научный потенциал, людские ресурсы выступают в качестве важнейшей экономической основы государственного суверенитета.

Современное суверенное государство — это крупный собственник своих национальных богатств. Оно должно уметь эффективно их использовать, накапливать средства за счет стабильности и эффективности производства, умелого управления экономикой, государственной собственностью, создания оптимальных условий для развития всех других форм собственности, проведения разумной ценовой, налоговой, кредитно-денежной и валютной политики, накоплений за счет международной торговли. Забота о суверенитете предусматривает и необходимую регулирующую функцию государства в экономике. Национальный капитал должен либо доминировать в определенных отраслях экономики, либо контролировать их. Экономические основы суверенитета определяющим образом влияют на устойчивость и прочность внутренних и внешнеполитических позиций государственной власти, хотя сами по себе непосредственное содержание государственного суверенитета не составляют. Тем не менее могущество государства напрямую служит обеспечению незыблемости государственного суверенитета.

Политической основой суверенитета выступают: наличие достаточно развитой политической организации общества, ее отношения с властью, а также структура самой власти. Кроме того, участие государственных и общественных институтов в решении задач государственного строительства, наличие гражданского общества, политических партий цементируют стабильность в обществе, повышают эффективность государственного суверенитета перед лицом новых вызовов и угроз. Народ, выступая реальной основой последовательного обеспечения государственного суверенитета, опирается на общественный и государственный строй, составляющих фундамент внутренней прочности и внешней независимости суверенного государства. В. Т. Кабышев подчеркивает, что «воля народа универсальна, постоянна, она охватывает все без исключения сферы жизни общества»¹.

¹ См.: Кабышев В. Т. Конституционная система власти в современной России // Вестник СГАП. 1998. № 3. С. 6.

Правовой основой суверенитета любого государства выступают его национальная конституция, законодательная, договорно-правовая база, регулирующая взаимоотношения не только внутри страны, но и с другими государствами, а также декларации и официальные заявления по проблемам суверенитета. Общепризнанные принципы международного права, фиксирующие суверенное равенство государств, их территориальную целостность, невмешательство в их внутренние и внешние дела тоже выступают в качестве правовой основы суверенитета.

Государственный суверенитет обеспечивается также целым рядом политических, экономических, международных и правовых гарантий, в том числе политической, военной, международной и дипломатической защитой, деятельностью правоохранительных и иных государственных органов, направленных на укрепление государственной власти и обеспечивающих национальную безопасность. К наиболее значимым из них можно отнести:

- способность государства проводить самостоятельную политику, ее поддержку в обществе и в дружественных государствах;
- обладание государством реальной властью, возможностью самостоятельной разработки, принятия и пересмотра своей конституции;
- наличие современных вооруженных сил, способных надежно защитить территориальную целостность и обеспечить независимость государства;
- обеспечение экономической независимости, конкурентоспособности производимой продукции, преодоление сырьевой направленности экономики;
- обладание мощной финансово-экономической базой, высокой платежеспособностью национальной валюты;
- обеспечение государственной безопасности и внутреннего правопорядка, эффективная борьба с терроризмом и сепаратизмом;
- реальная возможность и способность государства вступать в добровольные, равноправные союзы с другими государствами и выходить из них;
- эффективная дипломатическая деятельность.

Главный ценностный смысл суверенного правового государства состоит в создании таких условий, которые давали бы возможность утвердить власть народа как источник государственного суверенитета, гарантировать его свободы, подчинить государство обществу. Ибо суверенитет государства обеспечивает достоинство и возможности каждого человека. Это способность государства выполнять свои обязательства перед гражданами в сфере социальной защиты, здравоохранения, образования. Суверенитет способствует устойчивому экономическому развитию страны, укреплению внутреннего рынка, надежной

защите всех форм собственности, поддержанию достойного уровня жизни своих граждан.

Контрольные вопросы

1. Проанализируйте нормы Конституции Российской Федерации и выделите конституционные гарантии развития России как демократического государства; как правового государства; как федеративного государства.

2. В чем состоит конституционная ценность принципа разделения властей?

3. Что следует понимать под социальным государством? Назовите основные направления развития России как социального государства.

4. В чем находит свое выражение суверенитет Российской Федерации? Возможен ли ограниченный суверенитет государства? Обоснуйте свои ответы.

5. Является ли Россия президентской республикой? Или для нее характерна смешанная форма правления? Когда впервые Россия была провозглашена республикой?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011.
Конституционный принцип социального государства и его применение конституционными судами: сб. докладов. М., 2008.

Конституционное развитие России и Украины: сб. науч. трудов. М., 2011. Вып. 1.

Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008.

Любимов А. П. Комментарий к Конституции Российской Федерации (толкования и истолкования Конституции РФ в решениях Конституционного Суда РФ с постратейным алфавитно-предметным указателем). М., 2005.

Несменянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2009 (гл. 1 разд. 2).

Пастухова Н. Б. Государственный суверенитет: вчера и сегодня. М., 2010.

Разделение властей: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2004.

Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.

Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми “О государственной службе Республики Коми”».

ГЛАВА 6.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Многонациональный народ Российской Федерации — носитель суверенитета и единственный источник власти.
2. Формы народовластия.
3. Референдум и свободные выборы — высшее непосредственное выражение власти народа.
4. Местное самоуправление в системе народовластия.

§ 1. Многонациональный народ Российской Федерации — носитель суверенитета и единственный источник власти

Конституционное определение Российской Федерации как демократического государства основывается прежде всего на признании народа в качестве единственного источника власти. Демократизм государства находит выражение в обеспечении в нем народовластия. Народовластие означает принадлежность всей публичной власти народу, свободное ее осуществление в полном соответствии с суверенной волей и коренными интересами народа.

Многонациональный народ является субъектом принятия Конституции РФ. В ее преамбуле говорится: «мы, многонациональный народ... принимаем Конституцию Российской Федерации». Принятие Конституции явилось результатом осуществления народом учредительной власти. Именно народ, согласно преамбуле Конституции, провозглашает цели и принципы, устанавливает основы организации государства и закрепляет их в Конституции.

«Многонациональный народ Российской Федерации» — категория, впервые использованная на практике действующей Конституцией РФ и пришедшая на смену категории «советский народ».

Следует различать в конституционном праве понятия «нация» и «народ». Нация — это в большей степени категория этническая. Народ — это прежде всего политическая категория: под народом понимаются все граждане государства.

Вместе с тем надо учитывать, что в современной научной литературе термин «нация» употребляется в нескольких основных значениях. Одно из них, по сути, отождествляется с понятием «этнос», которое охватывает лиц одной этнической принадлежности. Другое — применяется для обозначения совокупного постоянно проживающего населения суверенного государства (отсюда — «французская нация»,

«американская нация»). Ближким к данному пониманию является и употребление термина «нация» в политико-этнографическом смысле, т. е. совпадающем с понятием «государство» (например, Организация Объединенных Наций и т. п.)¹.

Многонациональный народ России — это совокупность всех исторически проживающих на ее современной территории наций, этнических общностей. Эта совокупность является носителем суверенитета, источником власти в стране. При этом многонациональный народ выступает как единый субъект, объединяющий всех граждан, имеющих равную правовую связь с государством независимо от национальной принадлежности, социального положения и других обстоятельств.

Принцип народного суверенитета, провозглашенный в ст. 3 Конституции РФ, представляет собой верховенство, полноту и независимость власти единого многонационального народа РФ, проявляющуюся в реальной способности этого народа самостоятельно решать вопросы своего существования посредством прямых и опосредованных способов выражения своей воли.

Народный суверенитет лежит в основе суверенитета государства. «Суверенный народ самостоятельно определяет свое отношение к общественной действительности при помощи государства и права, устанавливает рамки государственного вмешательства в различные сферы общественной жизни. В силу этого государство выступает социальным инструментом претворения общей суверенной воли народа, причем эта зависимость, согласно конституции имеет не только политическое, но и юридическое содержание. Отсюда конституция может рассматриваться как способ и форма ограничения государства, на которое возлагается ряд обязанностей, корреспондируемые суверенным правам народа»².

Признание народа в качестве верховного носителя власти означает, что народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было сил, использует ее исключительно в своих интересах. Власть в самом общем смысле — это способность и возможность субъекта, носителя власти, осуществлять свою волю, используя различные ресурсы и технологии, включая закон, традиции, авторитет, убеждение, принуждение и др.

Властные полномочия многонационального народа осуществляются им путем вступления в конституционно-правовые отношения. Формы их реализации определены Конституцией: это референдум и свободные выборы, являющиеся высшим непосредственным выражением власти народа.

¹ См.: Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 14.

² Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 349.

Свою власть народ осуществляет непосредственно и опосредованно на всех территориальных уровнях управления государством: федеральном, субъекта Федерации и муниципальном.

Обладающий властью народ посредством демократических процедур делегирует право осуществлять властные функции органам публичной власти: органам государственной власти федерального уровня и субъектов федерации; органам местного самоуправления. В процессе выборов путем взаимодействия и аккумуляирования индивидуально-волеизъявления отдельных избирателей формируется и выражается воля народа (индивидуальное трансформируется в коллективное). Народ, поддерживая или отвергая предложенные кандидатами политические программы, принимает властные решения о представительстве в системе публичной власти носителей тех ценностей и интересов, которые в наибольшей степени соответствуют его интересам на данном этапе развития, одновременно обязывает избранных лиц действовать в соответствии с поддержанными им на выборах политическими программами.

Воля народа, выражаемая на выборах, является источником властных полномочий всех органов публичной власти в государстве.

§ 2. Формы народовластия

Конституция Российской Федерации (ст. 3), закрепляя основные формы осуществления власти народа, выделяет, во-первых, наряду с органами государственной власти органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Это дает основания выделить в *системе единой власти народа государственную власть и власть местного самоуправления (муниципальную власть)*.

Во-вторых, Конституция определяет, что народ осуществляет свою власть *непосредственно* (через референдум, свободные выборы, другие формы прямой демократии) и *опосредованно* — через органы публичной власти.

При этом *формы прямой демократии* используются и при осуществлении народом государственной власти (решение государственных вопросов), и при осуществлении им муниципальной власти (решение вопросов местного значения).

Особое место в системе прямого народовластия занимают референдум и свободные выборы — высшее непосредственное выражение власти народа. Вопрос о соотношении референдума и свободных выборов в механизме народовластия был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В своем постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П Конституционный Суд РФ констатировал, что Конституция

Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Поэтому законодатель, осуществляя правовое регулирование референдума и выборов, должен исходить из необходимости обеспечения согласованного осуществления выборов и референдума с тем, чтобы каждая из этих форм непосредственной демократии не использовалась в ущерб другой, не препятствовала ее осуществлению.

Опосредованное осуществление народом своей власти происходит через органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом имеются в виду не только законодательные и представительные органы власти, традиционно олицетворяющие *представительную демократию*, но и Президент РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, выборные должностные лица местного самоуправления, избираемые непосредственно гражданами, а также иные органы публичной власти в государстве (исполнительные, судебные).

Непосредственное народовластие (непосредственную демократию) можно определить как прямое волеизъявление особого круга субъектов (народа, части народа) по решению вопросов государственной и общественной жизни.

К отличительным чертам непосредственной демократии можно отнести:

— круг субъектов, обусловленный особыми требованиями к ним (многонациональный народ России, народ субъекта РФ, население муниципального образования и др.);

— прямое волеизъявление, т. е. граждане непосредственно выражают свою волю или мнение по тем или иным вопросам государственной и общественной жизни. Поэтому непосредственное народовластие обеспечивает единство воли и субъекта ее выражения, а также осуществление власти данным субъектом от своего имени;

— особые формы реализации власти народа (референдум, выборы, сходы, отзыв и др.);

— юридические последствия использования форм непосредственной демократии:

а) *окончательное решение населением определенных вопросов государственной и общественной жизни*. В данном случае идет речь об императивных формах непосредственного народовластия. К ним прежде всего относятся референдум и свободные выборы. Именно с помощью этих форм происходит императивное волеизъявление носителя власти — народа. К императивным формам следует также отнести формы непосредственной демократии, с помощью которых население может решать

вопросы своей жизни, организации власти на местах: сходы (принятие решения о самообложении и др.), отзыв выборных лиц и др.;

б) *выражение мнения по тому или иному вопросу государственной и общественной жизни*, которое должно рассматриваться компетентными органами публичной власти, их должностными лицами, принимающими окончательное решение по данным вопросам. В этом случае используются консультативные (совещательные) формы непосредственной демократии (публичные слушания, общественные обсуждения, опросы и др.);

в) *инициирование гражданами принятия компетентными органами публичной власти решений*, т. е. использование форм непосредственной демократии, с помощью которых граждане привлекают внимание органов публичной власти к вопросам, требующим своего разрешения. К этим формам непосредственной демократии относятся: обращения граждан, правотворческая инициатива, наказания избирателей, собрания и др.

Непосредственное осуществление власти народа является высшим выражением народовластия, в то же время каждодневное осуществление государственной власти на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, решения вопросов местного значения в муниципальных образованиях требуют постоянно действующих органов государственной и муниципальной власти. Будучи сформированными демократическим образом и находясь под контролем населения, эти органы являются важнейшими каналами осуществления народовластия в России.

Особое место в системе органов публичной власти занимают *представительные органы*, непосредственно формируемые народом. В них находит свое материальное воплощение представительная демократия.

В широком смысле содержание народного представительства (представительной демократии) составляют отношения, связанные с формированием, функционированием и ответственностью особого вида органов, социальным назначением которых являются формирование и выражение интересов различных социальных групп и слоев общества на соответствующем уровне государственной и муниципальной власти.

Система народного представительства в узком смысле слова включает законодательные, представительные органы власти: Федеральное Собрание и законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, которые принимают законы, а также представительные органы местного самоуправления, в исключительном ведении которых находится решение важнейших местных вопросов (принятие местных бюджетов, установление местных налогов, местных общеобязательных правил и др.). К признакам этих органов от-

носятся: выборность, коллегиальность, принятие ими решений по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. Эти органы законодательно определяются как представительные органы власти, т. е. на них прямо возлагается обеспечение представительной функции.

Вместе с тем некоторые авторы полагают, что в систему народного представительства можно включать и другие органы, которые получают свои полномочия непосредственно от населения. В этом случае к органам народного представительства относят и Президента РФ, избираемого непосредственно населением, и других выборных должностных лиц.

§ 3. Референдум и свободные выборы — высшее непосредственное выражение власти народа

Конституция РФ провозглашает и закрепляет единственным источником власти многонациональный народ России и признает за ним полноту верховной власти, определяет механизм ее осуществления, где лидирующее положение занимает непосредственное волеизъявление народа, а высшим его проявлением являются референдум и свободные выборы.

Референдум — это важнейший институт современного демократического государства, атрибутивный элемент развитого гражданского общества.

Политическое значение института референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность императивного решения определенных вопросов и эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние, в свою очередь, — возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части.

Федеральным законом от 12 июня 2002 г. (ред. от 14 июня 2011 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дается нормативное определение референдума как формы прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан, обладающих правом на участие в референдуме.

Помимо общего определения законодатель в указанном Федеральном законе закрепляет еще три определения референдума: местного референдума, референдума субъекта Российской Федерации и референдума Российской Федерации, проводя различие по следующим критериям: по территории проведения; по нормативному регулиро-

ванию; по кругу участников; по объекту — вопросам, выносимым на референдум.

Исходя из конституционного императива о верховенстве суверенной воли народа, законодатель в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» установил общий принцип свободы в определении вопроса, выносимого на общероссийский референдум инициаторами. Однако референдум Российской Федерации не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

Федеральный законодатель впервые указал на возможность проведения в России на федеральном уровне референдума по проекту нормативного акта или вопроса, обязательное вынесение на референдум которого предусмотрено международным договором Российской Федерации. На общероссийский референдум также могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, по инициативе Конституционного собрания на общероссийский референдум может быть вынесен проект новой Конституции Российской Федерации.

Законодатель установил несколько ограничений по реализации права на референдум: ограничение по содержанию вопросов, требования к формулировке вопроса, ограничению, связанные с временем инициирования и проведения референдума.

К вопросам, которые не могут выноситься на федеральный референдум, относятся следующие:

— об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;

— касающиеся персонального состава, порядка и сроков формирования, срока полномочий федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; полномочий органов либо должностных лиц, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, о порядке их формирования и персоналиях, сроках их полномочий, создании таких органов, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

— о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

— отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Требования к формулировке вопроса выносимого на референдум, состоят в следующем: вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Закреплены ограничения, связанные со временем инициирования и проведения референдума:

— гражданами не может быть выдвинута инициатива проведения референдума в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов;

— инициатива проведения референдума не может быть выдвинута (и референдум не может назначаться и проводиться) в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения;

— референдум не может проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения;

— референдум не может проводиться в последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Федерального Собрания Российской Федерации, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа;

— проведение повторного референдума не допускается в течение двух лет со дня официального опубликования (обнародования) результатов предшествовавшего референдума.

Референдумы в современной России можно классифицировать по следующим основаниям: по обязательности решения, принятого на референдуме; по способу проведения; по содержанию; в зависимости от территории, на которой проводится референдум; по инициатору, по субъекту назначения.

По обязательности решения, принятого на референдуме, можно выделить консультативный и императивный референдумы.

Консультативный референдум — форма выявления общественного мнения по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни, окончательное решение по которым принимает соответствующую

щий орган публичной власти. Его проведение могут предусматривать субъекты РФ, а также муниципальные образования.

Решения императивного референдума имеют окончательный характер и общеобязательны для исполнения.

Императивный референдум предусмотрен на всех уровнях публичной власти: федеральном, субъекта федерации, муниципальном.

По способу проведения референдумы подразделяются на обязательные и факультативные.

Обязательным признается референдум, проводимый в четко определенных законом случаях, в соответствии с установленными законом условиями, несоблюдение которых означает принятие нелегитимного решения.

Факультативные референдумы проводятся по тем вопросам, которые считают необходимым вынести на народное голосование государственные органы или сами граждане. Таким образом, факультативные референдумы предполагают избирательность применения этой формы волеизъявления к тем или иным проблемам общественной жизни.

На федеральном уровне предусматривается обязательное проведение общероссийского референдума в том случае, если он предусмотрен международным договором. Во всех иных случаях референдумы на федеральном уровне факультативны.

Нормами Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ст. 11) введен обязательный референдум субъекта Федерации по вопросу об объединении субъектов и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта федерации.

Обязательные референдумы могут быть предусмотрены уставами муниципальных образований, например, по вопросам введения и использования разовых платежей при самообложении граждан, строительства на территории муниципального образования различных объектов и др.

По содержанию референдумы делятся на: а) нормативные, результатом которых является принятие нормативного правового акта, и б) иные, когда решение, принятое на референдуме, не имеет форму нормативного правового акта, однако реализация этого решения (например, о согласии населения на строительство на территории муниципального образования какого-либо промышленного объекта) может предполагать принятие соответствующим органом нормативного правового акта.

В зависимости от территории, на которой проводится референдум, можно выделить общероссийский референдум, референдум субъекта

Федерации и местный, проводимый на территории муниципального образования.

Референдумы можно классифицировать в зависимости от *субъекта инициативы его проведения*.

Во-первых, с такой инициативой могут выступить граждане. Инициатива общероссийского референдума принадлежит не менее, чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тыс. из них.

Инициатива референдума субъекта Российской Федерации принадлежит гражданам, количество которых устанавливается законом субъекта и не может превышать 2% от числа участников референдума, зарегистрированных на его территории.

Инициатива местного референдума принадлежит гражданам, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Во-вторых, инициатива проведения референдума может исходить от соответствующих органов власти.

В случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и Федеральным конституционным законом о референдуме РФ инициатива общероссийского референдума принадлежит федеральным органам государственной власти. С инициативой проведения референдума по проекту Конституции РФ вправе выступить Конституционное собрание.

Инициатива проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации.

С инициативой проведения местного референдума могут выступить совместно представительный орган муниципального образования и глава местной администрации.

В-третьих, инициировать проведение референдума могут и иные субъекты. Референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум может быть назначен по инициативе избирательного объединения, иного общественного объединения, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком

уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума. В этом случае руководящий орган этого избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума), независимо от его численности, выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума.

Условием назначения референдума субъекта Федерации и местного референдума по инициативе избирательных и иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы.

Конституция РФ, законодательство о референдумах устанавливают, кто вправе назначить соответствующий референдум. Федеральный референдум назначает Президент Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации — законодательный (представительный) орган власти субъекта Федерации; местный референдум — представительный орган муниципального образования. Если референдум не будет назначен в установленный срок, то он назначается по решению суда.

В устанавливаемом законодательством порядке реализации права граждан на референдум можно выделить несколько последовательных и логически обусловленных стадий, в совокупности называемых *референдумным процессом*.

Стадия процесса охватывает комплекс действий, направленных на достижение определенной промежуточной цели в рамках референдумного процесса.

В содержании референдумного процесса можно выделить следующие стадии.

1. *Инициирование референдума.* В рамках данной стадии: субъекты инициирования реализуют свое право; определяются вопросы, выносимые на референдум соответствующего уровня; применяются процедуры регистрации инициативы; осуществляется сбор подписей; осуществляется информирование граждан; ведется агитация за проведение референдума; создается фонд референдума.

2. *Назначение референдума.* Эта стадия включает: подготовку решения о назначении референдума; проверку конституционности процедуры инициирования референдума; принятие компетентным органом (должностным лицом) решения о проведении референдума; официальное обнародование даты референдума.

3. *Организационная подготовка проведения референдума.* Она включает: составление списков участников референдума; определение округа референдума и образование участков референдума; формирование комиссий референдума; агитационные мероприятия; информирование граждан.

4. *Проведение референдума*: голосование; подведение итогов голосования; определение результатов референдума; информирование граждан; общественный контроль.

5. *Реализация решения референдума*: исполнение решения референдума, включая принятия нормативного правового акта, если это предусматривает решение, принятое на референдуме; информирование об итогах голосования и результатах референдума; ответственность за неисполнение решения референдума.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии действуют в качестве комиссий референдума (иные избирательные комиссии могут действовать в качестве комиссий референдума по решению соответствующих вышестоящих избирательных комиссий, осуществляющих их формирование) обеспечивают реализацию и защиту права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют его подготовку и проведение.

Референдум признается соответствующей комиссией *состоявшимся* в случае, если в нем приняли участие более половины участников референдума, внесенных в списки, на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума *признает решение принятым на референдуме* в случае, если за это решение проголосовало более половины участников, принявших участие в голосовании.

Решение, принятое на референдуме, публикуется и является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на соответствующей территории (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, соответствующего муниципального образования).

Если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется издание закона, иного нормативного правового акта, то соответствующий орган публичной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта, который не должен превышать трех месяцев со дня принятия решения на референдуме.

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

Решение, принятое на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения соответственно на референдуме

субъекта Российской Федерации, местном референдуме, но не ранее, чем через два года после его принятия, либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке. Если порядок изменения принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме нормативного правового акта не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее, чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

Законом предусмотрено, что решение, принятое на референдуме субъекта РФ, не применяется, если после проведения референдума субъекта Российской Федерации по вопросу, находящемуся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъекта, вступил в силу федеральный закон по данному вопросу, и решение, принятое на референдуме, ему не соответствует.

Отмена судом решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, может быть произведена по следующим основаниям:

— нарушение установленного действующим законодательством порядка проведения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

— несоответствие закона субъекта Российской Федерации, на основании которого проводился референдум субъекта Федерации, действовавшему на момент проведения данного референдума федеральному законодательству, несоответствие закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, действовавшим на момент проведения данного референдума федеральному законодательству и законодательству субъекта, повлекшие невозможность выявить действительную волю участников референдума;

— несоответствие решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, федеральному законодательству, а на местном референдуме также закону субъекта Российской Федерации.

Свободные выборы как и референдум — это высшее непосредственное выражение власти народа. Выборы — необходимая процедура легитимации власти в государстве; это акт осуществления народом своей власти, результатом которого являются создание органов власти, определение их состава. Социальная ценность выборов заключается также в том, что они представляют собой один из существенных моментов политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества.

Институт выборов получил во всех современных демократических государствах конституционное признание и весьма подробную последующую правовую регламентацию.

В Российской Федерации путем выборов избираются следующие органы публичной власти: Президент РФ, депутаты Государственной думы, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, высшие должностные лица субъектов РФ представительные органы муниципальных образований.

Путем выборов сегодня могут наделяться своими полномочиями главы муниципальных образований, мировые судьи (сегодня они, как правило, назначаются законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ). Обсуждаются вопросы об использовании института выборов при формировании Совета Федерации.

Помимо конституционного закрепления институт выборов в России регулируется нормами Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». На основе и в развитие данного Федерального закона принимаются специальные акты о выборах на федеральном уровне, в субъектах федерации, в муниципальных образованиях. Так, на федеральном уровне приняты для регулирования соответствующих выборов Федеральный закон от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации».

Нельзя не отметить значительное сходство процедуры организации и проведения выборов и референдума в качестве высших форм непосредственного выражения власти народа в Российской Федерации. Вместе с тем надо учитывать, что выборы и референдум имеют различные основания, цели и юридические последствия.

§ 4. Местное самоуправление в системе народовластия

Местное самоуправление относится к числу тех основополагающих идей, которые определяют демократическое развитие современного государства и общества.

Местное самоуправление, муниципальная демократия, по образному выражению известного французского государственного деятеля, историка и литератора А. Токвиля, имеет то же значения для утверждения свободы и демократии в обществе, что начальная школа — для науки.

Последовательно и эффективно реализуемый принцип местного самоуправления способствует гармонизации отношений человека и

власти, общества и государства, развитию институтов гражданского общества на местном уровне.

Местное самоуправление, согласно Европейской хартии местного самоуправления (Российская Федерация ратифицировала ее в 1998 году), составляет одну из основ любого демократического строя. Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление на всей территории Российской Федерации, относит местное самоуправление к основам конституционного строя, к основам народовластия в нашей стране.

Как одна из основ конституционного строя местное самоуправление представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления публичной власти. Наряду с принципами разделения властей и федерализма принцип местного самоуправления обуславливает необходимость установления децентрализованной системы демократического управления, разграничения полномочий, ответственности и финансовых ресурсов между тремя уровнями власти в Российской Федерации: федеральным, региональным и местным (муниципальным). Местное самоуправление — это первичный уровень власти в государстве.

Особенностью местного самоуправления как формы осуществления публичной власти, публичного управления на местном уровне является обособление органов местного самоуправления в общей системе управления обществом и государством. Согласно Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Они самостоятельны в пределах своих полномочий, решая вопросы местного значения, управляя муниципальной собственностью, утверждая и исполняя местный бюджет, устанавливая местные налоги.

Вопросы местного значения, находящиеся в ведении местного самоуправления, определяются Конституцией Российской Федерации, а также Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К ним относятся вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности людей в городских, сельских поселениях, на других территориях.

Территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление, имеют статус муниципальных образований. Каждое муниципальное образование (городское поселение, сельское поселение, муниципальный район и др.) имеет свой устав, свою территорию, свои выборные и другие органы (представительный, исполнительно-распорядительный, глава муниципального образования и др.), а также муниципальное имущество, средства местного бюджета.

Местное самоуправление — необходимый и обязательный элемент конституционной организации власти многонационального народа

России. Его наличие в системе публичной власти является конституционным требованием. Поэтому население не вправе отказаться от осуществления местного самоуправления. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П, само муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления «возникает на основе Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования».

Местное самоуправление относится к институтам демократии, эффективность которых определяется во многом тем, какова их «корневая основа», насколько они тесно связаны с укладом жизни людей, их историческими, национальными традициями. Самоуправление имеет в России глубокие исторические корни, длительную историю. Обширность территорий, пространственная удаленность населенных мест, невысокая плотность населения, а также корпоративно-общинные традиции исторически сложившегося строя русской жизни обуславливали, что традиционная для России система централизованного административного управления неизбежно дополнялась и подкреплялась в тех или иных пределах институтами самоуправления, которые сыграли важную роль в становлении российского гражданского общества. Мощный импульс развитию местного самоуправления в дореволюционной России дали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II. Идея и практика местного самоуправления в конце XIX и начале XX в. становятся органической частью формирующегося российского конституционализма.

В советский период был взят курс на ликвидацию земского и городского самоуправления, их органов. В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты (органы управления) являлись структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

Переход к организации местной власти на началах местного самоуправления начался в 1990—1991 гг., когда были приняты: Закон СССР об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР (1990 г.) и Закон РСФСР о местном самоуправлении в РСФСР (1991 г.). Признание местного самоуправления означало установление круга вопросов местного значения для самостоятельного решения их органами местного самоуправления, а также формирование наряду с государственной собственностью — муниципальной собственности, наряду с государственной службой — муниципальной службы.

Система местного самоуправления включает в себя не только выборные и другие органы местного самоуправления, но и многообразные формы непосредственной (прямой) демократии. Важнейшей

формой прямого волеизъявления населения являются демократические свободные и периодические *муниципальные выборы*, посредством которых избираются представительные и иные органы местного самоуправления. В небольших муниципальных образованиях функции представительного органа может осуществлять *сход граждан*. По вопросам местного значения может проводиться *местный референдум*. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов (проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и др.) с участием жителей муниципального образования проводятся *публичные слушания*. В целях выявления мнения граждан и его учета при принятии решений по вопросам местного значения в муниципальных образованиях могут проводиться *опросы граждан*. Кроме того, для обсуждения вопросов местного значения могут созываться *собрания и конференции граждан*. Инициативная группа граждан может выступать с *правотворческой инициативой* путем вынесения проекта муниципального правового акта на рассмотрение органа местного самоуправления. Право на участие в осуществлении местного самоуправления граждане реализуют также посредством *индивидуальных и коллективных обращений* в органы местного самоуправления. В системе местного самоуправления создается и действует *территориальное общественное самоуправление*, обеспечивающее возможность гражданам по месту своего жительства (на части территории муниципального образования — многоквартирный дом, квартал и т. п.) проявлять собственные инициативы по решению вопросов местного значения (благоустройства территории и др.).

Таким образом, местное самоуправление является необходимой частью конституционной системы народовластия в Российской Федерации, важнейшим элементом ее конституционного строя.

Контрольные вопросы

1. Кого вы включаете в конституционное понятие «многонациональный народ Российской Федерации»? Всех граждан? Или только граждан, обладающих избирательными правами?

2. Выборы — это акт передачи власти от народа избираемым им органам публичной власти? Обоснуйте свой ответ на этот вопрос.

3. Какая из форм демократии — референдум или свободные выборы — имеет приоритет по отношению к другой? Или они равнозначные формы народовластия? Обоснуйте свой ответ, используя решения Конституционного Суда РФ по этим вопросам.

4. Каков порядок назначения и проведения референдума в Российской Федерации?

5. Когда институт референдума впервые был закреплен в Конституции РФ?

6. Какие общероссийские референдумы у нас проводились? По каким вопросам?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2010.

Комарова В. В. Механизм народовластия современной России. М., 2006.

Комарова В. В. Референдумное право и процесс в Российской Федерации. Учебно-методический комплекс (краткий лекционный курс, ситуационные задачи, тесты, схемы). М., 2007.

Мамут Л. С. Народ в правовом государстве. М., 1999.

Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.

Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 года 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // рук. авт. кол., отв. ред. В. В. Комарова. М., 2009.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) // рук. авт. кол., отв. ред. В. В. Комарова. М., 2009.

Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона “О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”»».

ГЛАВА 7.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ДУХОВНО-КУЛЬТУРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Конституционные основы общественно-политических отношений.
2. Конституционные основы экономических отношений.
3. Конституционные основы духовно-культурных отношений.

Общество — это целостная социальная система, наиболее крупными элементами которой являются сферы общественной жизни: экономическая, социальная, политическая и духовная. Каждая из сфер охватывает определенный круг общественных отношений и социальных институтов, выполняющих свои особые функции, связанные с удовлетворением важнейших жизненных потребностей общества. Конституционное право воздействует на все сферы общественной жизни, регулируя основополагающие отношения в этих сферах, создавая конституционно-правовые основы социально-экономической, общественно-политической и культурно-духовной деятельности. При этом в одних сферах конституционно-правовое регулирование ограничивается установлением фундаментальных начал и принципов (духовная сфера), в других, например в политической сфере, общественные отношения регулируются нормами конституционного права достаточно подробно, детально.

§ 1. Конституционные основы общественно-политических отношений

Общественно-политические отношения возникают в процессе управления государственными и общественными делами, в процессе осуществления политической власти в обществе.

Конституционные основы общественно-политических отношений составляют конституционные нормы, которые закрепляют основополагающие принципы общественно-политической жизни государства и общества, определяют цели и формы общественного участия граждан и их объединений в политической жизни, в процессе государственного и муниципального управления.

К конституционным основам общественно-политических отношений относится *принцип народовластия*, определяющий демократизм

Российского государства и обуславливающий необходимость формирования условий и предпосылок участия граждан и их объединений в политической жизни страны, формирования и развития институтов гражданского общества.

Можно выделить следующие формы участия граждан, их объединений в общественно-политической жизни, исходя из целей их использования:

- формы, с помощью которых решаются определенные вопросы (выборы, референдум, сход, отзыв и др.);
- формы, с помощью которых выражается мнение населения, иных участников общественно-политических отношений по вопросам, решаемым органами публичной власти (публичные слушания; общественная экспертиза и др.);
- формы выражения общественной поддержки и одобрения (публичные мероприятия граждан — собрания, митинги и др.);
- формы, с помощью которых осуществляется разработка и принятие органами публичной власти совместных решений (консультативные органы, экспертные советы при органах публичной власти, общественные палаты и др.);
- формы, с помощью которых формируется общественное мнение и политическая воля (общественные объединения, политические партии и др.).

Конституция Российской Федерации не допускает установление монопольно господствующей идеологии в общественно-политической жизни, что было характерно для советского периода. Она признает *идеологическое многообразие*, закрепляя, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1 и 2 ст. 13).

Идеологическое многообразие означает право граждан и их объединений свободно выражать, распространять и защищать свои теоретические воззрения и идеи политического, экономического, религиозного, нравственного и другого характера. Идеологическое многообразие, таким образом, включает в себя и политическое многообразие, которое может реализовываться только в условиях идеологического плюрализма. Конституция Российской Федерации признает политическое многообразие и многопартийность, которые выступают в качестве конституционной основы демократического развития государства и общества, общественно-политической деятельности.

Политическое многообразие — это свобода политических мнений и политических действий, что проявляется в деятельности разнообразных общественных объединений, политических партий. При этом политическое многообразие следует понимать не только как возможность состоять в любой политической партии, общественном объ-

единении, преследующим политические цели, но и не состоять ни в какой партии, быть беспартийным¹. Социальная структура общества, различная политическая ориентация граждан являются основой для развития многопартийности, которая порождает политическую оппозицию, формирование партийных фракций в представительных органах публичной власти.

Политическое многообразие и многопартийность обуславливают *признание и гарантированность свободы мысли и слова, свободы массовой информации, запрет цензуры* (ст. 29 Конституции РФ).

Политическое многообразие в условиях демократического правового государства имеет определенные рамки, границы, определяемые конституционными основами Российской Федерации. Конституция запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13).

Закон РФ о средствах массовой информации устанавливает недопустимость злоупотребления свободой информации. Статья 4 Закона гласит: «Не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости».

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» определяет, что следует понимать под экстремистской деятельностью (экстремизмом), какие организации могут быть признаны экстремистскими (ст. 1), а также порядок их ликвидации, запрещения деятельности (ст. 9).

К нормам, определяющим конституционные основы общественно-политических отношений, относятся конституционные нормы, закрепившие статус граждан и их объединений — основных субъектов этих отношений. Конституция РФ устанавливает: право граждан на управление делами государства (ст. 32); право на участие в осуществлении местного самоуправления (ст. 130); право на объединение, а также на свободу деятельности общественных объединений (ч. 1 ст. 30), гарантии от принуждения к вступлению в общественное объединение и

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2006. С. 116, 117.

пребыванию в нем (ч. 2 ст. 30); равенство общественных объединений перед законом (ч. 4 ст. 13); гарантированность судебной защиты прав и свобод (ч. 1 ст. 46) и др.

Одной из самых распространенных и эффективных форм общественно-политической деятельности являются *общественные объединения*. Федеральное законодательство во исполнение норм Конституции России, устанавливает правовые основы создания различных видов общественных объединений. В Российской Федерации приняты: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»; Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»; Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»; Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и др.

Федеральный закон об общественных объединениях регулирует порядок организации и деятельности общественных объединений, основывающейся на принципах добровольности, равноправия членов и других участников объединения, самоуправления, законности, гласности, гарантированности.

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Согласно указанному выше Федеральному закону, *общественное объединение* — это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия. Кроме того, общественные объединения могут создавать свои ассоциации.

Общественная организация — это основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Общественный фонд — один из видов некоммерческих фондов, представляющий собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на ос-

нове добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

Общественное учреждение — это не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, которое создается по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества и отвечающее требованиям, установленным законом.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать *союзы (ассоциации) общественных объединений* на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения.

Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей — не менее трех физических лиц. Количество учредителей для создания отдельных видов общественных объединений может устанавливаться специальными законами о соответствующих видах общественных объединений.

В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица — общественные объединения.

Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании.

С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, которые возникают с момента государственной регистрации данного объединения.

Государством создана система органов, способствующая осуществлению конституционного права на объединение. Специальными актами регулируется процедура и порядок регистрации, контроля и прекращения деятельности общественных объединений.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Феде-

ральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Право на объединение реализуется гражданами также на основе Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях».

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

Целями политической партии также являются формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Политическая партия — общероссийское общественное объединение, вправе осуществлять свою деятельность на всей территории Российской Федерации и должна отвечать следующим требованиям:

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

б) в политической партии должно состоять не менее 500 членов политической партии с учетом требований, предусмотренных законом. Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях;

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

Законодательно запрещено создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности; не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности; не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государствен-

ной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

Существуют следующие способы создания политической партии: на учредительном съезде политической партии либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на съезде. Политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация региональных отделений политической партии осуществляется после регистрации политической партии.

Политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения действуют на основании устава политической партии и в соответствии с ним. Помимо устава политическая партия должна иметь программу, определяющую принципы ее деятельности, ее цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач.

Отличием политической партии от иных организационно-правовых форм общественных объединений является обязанность партии участвовать в выборах. Одним из оснований ликвидации политической партии (по решению Верховного Суда Российской Федерации) является неучастие политической партии в выборах в течение пяти лет подряд.

Правовой формой взаимодействия государства и общества является *институт общественных палат*, представленный в современной России Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами в субъектах Федерации, а также и на муниципальном уровне.

Общественная палата Российской Федерации формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций на основании норм Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации».

Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного

стройка страны и демократических принципов развития ее гражданского общества.

Реализация названных целей и задач проводится Общественной палатой России путем выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений, проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления и др.

Общественная палата состоит из 126 членов и формируется из 42 граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом Российской Федерации, 42 представителей общероссийских общественных объединений и сорока двух представителей межрегиональных и региональных общественных объединений.

Срок полномочий членов Общественной палаты истекает через три года со дня ее первого пленарного заседания.

На первом пленарном заседании члены Общественной палаты избирают совет Общественной палаты, секретаря и заместителей секретаря Общественной палаты. Совет Общественной палаты является ее постоянно действующим органом. Возможно создание комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

Основными формами ее работы являются пленарные заседания, заседания совета палаты, комиссий и рабочих групп. Пленарные заседания Общественной палаты проводятся не реже двух раз в год; возможно проведение внеочередного пленарного заседания.

Решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер. Однако органы и должностные лица, которым направлены обращения Общественной палаты, обязаны проинформировать Общественную палату о результатах рассмотрения соответствующего обращения в течение 30 дней со дня его регистрации.

Общественная палата осуществляет сбор и обработку информации об инициативах граждан Российской Федерации и общественных объединений.

На основе проведенного сбора и анализа информации по вопросам, наиболее актуальным для всеобщего рассмотрения, Общественная палата проводит соответствующие гражданские форумы, слушания, совещания, семинары и конференции, иные мероприятия.

Важным способом реагирования Общественной палаты как формы общественно-политической деятельности, организационно-правовой формы связи общества и власти, определенного посредника в реше-

нии актуальных для общества вопросов является ежегодный доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Таким образом, Общественная палата Российской Федерации является не только формой общественно-политической деятельности, но и выполняет информационно-просветительскую функцию, тем самым способствуя информированности общества и его развитию.

§ 2. Конституционные основы социально-экономических отношений

Экономика, т. е. совокупность общественных отношений в сфере производства, обмена и распределения продукции, является важнейшим элементом любого социума. С ней связаны политическая стабильность, реализация частных и общественных интересов, защищенность человека от социальных потрясений. Право осуществляет комплексное и полноценное регулирование экономических процессов, однако в Конституции, как правило, присутствуют лишь те положения, которые рассматриваются в качестве социальных ценностей и имеют фундаментальное значение.

Конституция РФ, закрепляя социально-экономические основы конституционного строя и основные экономические и социальные права и свободы, оказывает регулятивное воздействие на всю экономическую систему, предопределяет социальную политику государства, создавая условия для свободного развития экономических отношений, для реализации принципа социального государства.

Конституционные основы экономической деятельности в современной России — плод радикальных политических и социально-экономических реформ начала 90-х гг. Предшествующий опыт конституционного регулирования экономики базировался на совершенно иных принципах и идеях. Конституция РСФСР 1978 г. устанавливала, что основу экономической системы РСФСР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности; в личной собственности граждан могли находиться предметы обихода, личного потребления, удобства и подсобного домашнего хозяйства, жилой дом и трудовые сбережения.

Реформы 1990—1992 гг. изменили до неузнаваемости положения Основного закона об экономике. В рамках принятия Закона от 9 декабря 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации — России» было осуществлено конституционное закрепление права собственности юридических лиц и граждан (частной собственности). Принятие Конституции РФ 1993

г. явилось новым этапом развития конституционного регулирования экономики. Документ, разработанный в непростой политической обстановке, закрепил принципиально важные для постсоветской России принципы устройства экономической системы, провозгласил экономические свободы личности и определил пределы их реализации, обозначил роль государства и компетенцию государственных органов в сфере экономики.

Российское государство выступает активным субъектом регулирования экономики, а также самостоятельным участником гражданского оборота. Из положений ст. 8 Конституции РФ видно, что основная цель вмешательства государства в экономику — обеспечение нормального функционирования свободного рынка и поддержание условий, благоприятствующих беспрепятственной реализации законных интересов субъектов хозяйственной деятельности. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где институциональные гарантии свободы экономической деятельности на протяжении столетий формировались в виде саморегулируемых структур гражданского общества, переходная экономика России требует наличия адекватной государственной «опеки».

Конституция РФ не только дает возможность, но и обязывает государство осуществлять регулирование рыночной экономики и корректировать объективные закономерности ее развития в соответствии с интересами человека и общества. Так, свобода экономической деятельности ограничивается в соответствии с требованиями, предъявляемыми Конституцией РФ и законодательством к условиям человеческого труда. В целях обеспечения общественных интересов Конституция РФ устанавливает и ограничения права собственности: в соответствии с п. 3 ст. 35 Конституции, удовлетворение государственных нужд может являться основанием для принудительного отчуждения имущества при условии предварительного и равноценного возмещения. В то же время Конституция РФ не содержит в себе никаких конкретных социально-экономических стандартов, так что реальный уровень реализации прав и свобод в экономической сфере определяется фактическим уровнем развития общества и объемом материальных ресурсов самого государства (например, объемом доходов государственного бюджета).

Экономическая сфера жизни общества регулируется различными отраслями права, в числе которых — конституционное, гражданское, административное, финансовое и земельное право. Какова роль конституционного права в регулировании экономики?

Конституционное право как ведущая отрасль российского права содержит положения, призванные подчинить весь комплекс правового регулирования экономики закрепленным в Конституции гуманистическим и демократическим ценностям. Его задача — примирить

экономические противоречия и устранить конфликты между участниками гражданского оборота с тем, чтобы естественные экономические процессы корректировались с учетом интересов общества и личности. В этих целях Конституция РФ:

а) закрепляет основные характеристики национальной экономической системы;

б) устанавливает основные направления экономической деятельности государства;

в) обеспечивает стабильность и предсказуемость экономических отношений (что особенно важно для создания благоприятного инвестиционного климата);

г) определяет меру и реальное содержание экономической свободы, которой пользуются субъекты предпринимательской деятельности;

д) обозначает требования к условиям, в которых происходит формирование человеческой личности, ее интеграция в различные социальные институты.

В соответствии со ст. 8 Конституции РФ, в России гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Данные положения признаются неотъемлемой частью основ конституционного строя и отражают неразрывное единство политического, экономического и идеологического плюрализма. Совокупность конституционных принципов, отражающих свободу экономической активности, многообразие форм собственности и основные цели вмешательства государства в хозяйственную деятельность, является гарантией становления и развития в России свободной рыночной экономики.

1. Единство экономического пространства.

В Российской Федерации устанавливаются одинаковые для всей ее территории правила гражданского оборота, принципы налоговой политики, требования к осуществлению отдельных видов хозяйственной деятельности. Общность государственного руководства экономикой достигается с помощью реализации соответствующих полномочий федеральных органов государственной власти (Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств), снижения дифференциации уровней социально-экономического развития регионов, активизации процесса экономической интеграции субъектов РФ.

2. Свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

В соответствии со ст. 74 Конституции РФ, на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного пе-

ремещения товаров, услуг и финансовых средств. Соответствующие ограничения могут вводиться по основаниям, предусмотренным федеральными законами, в том случае, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни или здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Действия должностных лиц, приводящие к неправомерному ограничению свободы перемещения товаров (услуг, работ), влекут за собой наложение административного штрафа.

3. Поддержка конкуренции.

Конкуренция — соперничество хозяйствующих субъектов, при котором исключается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на рынке. Российское законодательство определяет основные правила защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения монополистической деятельности, а также запрещает действия государственных и муниципальных органов, связанные с ограничением конкуренции.

4. Свобода экономической деятельности.

Свобода экономической деятельности, т. е. отношения, опосредующие выражение свободной воли собственников — участников хозяйственных отношений, направленной на извлечение прибыли или получение иных выгод, является основной чертой рыночной экономики. В самом общем виде свобода экономической деятельности определяется как возможность приобретать ресурсы, организовывать процесс производства товара или услуги по собственному выбору и продавать этот товар или услугу на рынке, а также возможность владельцев материальных ресурсов использовать или реализовывать эти ресурсы по своему усмотрению.

Положения Конституции РФ о свободе экономической деятельности являются основой правового статуса любого хозяйствующего субъекта (гражданина и организации). В них закрепляются:

— право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности;

— право частной собственности, включая право на владение, пользование и распоряжение имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами;

— право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю;

— право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию;

— право на объединение (в том числе в целях совместного хозяйствования);

— право на свободу перемещения и выбора места жительства на территории Российской Федерации (в целях выбора территории для осуществления хозяйственной деятельности с учетом экономических, социальных и иных факторов).

5. Равная защита всех форм собственности.

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Провозглашение равной защиты частной и государственной собственности в Конституции РФ направлено прежде всего на разрушение монополии государственной собственности и деидеологизацию экономической политики государства.

В условиях рыночной экономики основные материальные ресурсы составляют собственность частных лиц, а не государства и муниципалитетов. Именно частная собственность, наряду со свободой заключать юридически обязывающие договоры, позволяет частным лицам и предприятиям в соответствии с собственным усмотрением приобретать, контролировать и реализовывать материальные ресурсы.

В то же время российское законодательство не только не содержит запрета на участие государства в хозяйственной деятельности, но и предусматривает соответствующие организационно-правовые формы, а также рассматривает государство и муниципальные образования в качестве субъектов гражданско-правовых отношений. Государственная (муниципальная) собственность становится единственной основой для выполнения функций корректировки рыночного саморегулирования, зачастую недостаточно эффективного для оптимального распределения и использования экономических ресурсов.

Принцип равной защиты всех форм собственности препятствует формированию сверхцентрализованной экономики, основанной на государственной монополии, а государство и иные публично-правовые образования рассматриваются как равноправные участники гражданского оборота, чья экономическая деятельность не может ущемлять интересы и нарушать права частного предпринимателя.

6. Законодательство устанавливает конкретные механизмы реализации принципа социально ориентированной экономики.

Федеральным законом *определяется минимальный размер оплаты труда* (МРОТ). МРОТ устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации и не может быть меньше величины прожиточного минимума трудоспособного населения. На практике низкий уровень МРОТ не позволяет ему служить гарантией достойной оплаты труда работника¹.

¹ С 1 июня 2011 г. МРОТ установлен в сумме 4611 руб. в месяц, что составляет лишь 65,7% от прожиточного минимума (по уровню II квартала 2011 г.).

Законодательство Российской Федерации предусматривает специальные нормы, обеспечивающие охрану труда. Охрана труда — система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Государственная политика в области охраны труда обеспечивает сохранение жизни и здоровья человека, содействие общественному контролю за соблюдением его прав и законных интересов, распространение передового отечественного и зарубежного опыта работы по улучшению условий и охраны труда, профилактику несчастных случаев и повреждения здоровья. Основными правовыми средствами реализации этой политики выступают федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства, государственная экспертиза условий труда, расследование и учет несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, установление компенсаций за тяжелую работу, участие государства в финансировании мероприятий по охране труда, международное сотрудничество в области охраны труда и т. п.

Закон требует от государства проведения эффективной налоговой политики, стимулирующей создание безопасных условий труда, разработку и внедрение безопасных техники и технологий, производство средств индивидуальной и коллективной защиты работников.

Российская Федерация обеспечивает *охрану здоровья граждан*. Государство принимает законодательные и иные меры, направленные на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

В Российской Федерации обеспечивается санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, развивается государственная, муниципальная и частная система здравоохранения (лечебно-профилактические и научно-исследовательские, образовательные, аптечные и санитарно-профилактические учреждения, фармацевтические предприятия и организации). Право граждан РФ на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания.

Граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние. При заболевании, утрате трудоспособности и в иных случаях граждане имеют право на медико-социальную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами. Гаранти-

рованный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии со специальной программой государственных гарантий, утверждаемой Правительством РФ.

При получении медицинской помощи федеральный закон гарантирует соблюдение основных прав пациента, в том числе уважительное и гуманное отношение со стороны медицинского и обслуживающего персонала, выбор врача и лечебно-профилактического учреждения, сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство, допуск адвоката и священнослужителя.

Правом на занятие народной медициной обладают граждане РФ, получившие диплом целителя, выдаваемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения.

Российская Федерация оказывает *поддержку семьи, материнства, отцовства и детства*. Семьи, имеющие детей, реализуют право на меры социальной поддержки в области охраны здоровья. При необходимости осуществления ухода за больным членом семьи выплачивается пособие по временной нетрудоспособности. Беременным женщинам гарантируется право на работу в условиях, отвечающих их физиологическим особенностям и состоянию здоровья, право пользоваться специализированной медицинской помощью.

Органы государственной власти обязаны оказывать содействие ребенку в реализации его прав и законных интересов, осуществлять мероприятия по обеспечению профессиональной ориентации, профессиональной подготовки детей, достигших возраста 14 лет, мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление. Работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при совмещении работы с обучением, обеспечивается проведение ежегодного обязательного медицинского осмотра, квотирование рабочих мест для трудоустройства.

Законодателем разработаны меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию (рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, распространения продукции, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение). Особые гарантии предусмотрены в отношении детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Гарантируется защита трудовых прав лиц, осуществляющих воспитание детей: существенно ограничены права работодателя по расторжению трудового договора с женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет, одинокими матерями, воспитывающими ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-инвалида до 18 лет), и другими лицами, воспитывающими указанных детей без матери.

Российским законодательством также предусмотрены меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Осуществляется государственная поддержка молодежных и детских объединений (в целях социального становления, развития и самореализации детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав).

Право на дополнительные меры государственной поддержки возникает у женщин, родивших (усыновивших) второго ребенка. В целях обеспечения возможности улучшения жилищных условий, получения образования, а также повышения уровня пенсионного обеспечения законом предусмотрено право на получение сертификата на материнский (семейный) капитал. Размер материнского (семейного) капитала ежегодно пересматривается с учетом темпов роста инфляции и устанавливается Федеральным законом о федеральном бюджете¹.

Федеральным законодательством определена система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки инвалидов², обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. Государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий, право на получение необходимой информации, доступ к объектам социальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий (вне очереди за счет жилищного фонда социального назначения), получение образования, обеспечение занятости, социально-бытовое обслуживание, денежные выплаты.

В Российской Федерации развивается система социального обслуживания³. Гарантируется право на социальное обслуживание лиц, нуждающихся в постоянной или временной посторонней помощи в связи с утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности. Законодательством предусмотрено оказание услуг на дому, полустационарное, стационарное и срочное социальное обслуживание, а также социально-консультативная помощь. Соответствующая деятельность осуществляется в целях максимально возможного продления пребывания граждан пожилого возраста и инвалидов в

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 1 июля 2011 г.) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 19.

² Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ (ред. от 22 августа 2004 г.) «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

³ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ (ред. от 23 июля 2008 г.) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

привычной социальной среде и поддержания их социального статуса, а также обеспечения защиты их прав и законных интересов.

В Российской Федерации действует *система государственных пенсий, пособий и льгот*¹. Система пенсионного обеспечения включает в себя организацию обязательного пенсионного страхования, деятельность негосударственных пенсионных фондов, выплату пенсий по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, социальной пенсии. Законодателем определяются механизмы реализации конституционного права на социальное обеспечение, в том числе установление видов пенсий и оснований приобретения права на них отдельными категориями граждан, а также правил исчисления их размеров; определение правовых оснований назначения пенсий, их размеров, порядка исчисления и выплаты, включая как общие условия назначения пенсий, так и особенности приобретения права на пенсию для некоторых категорий граждан; определение всех элементов права на пенсионное обеспечение.

Законом закреплены условия оказания государственной социальной помощи (предоставления малоимущим семьям, а также иным категориям граждан, определенным законом, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров), оказываемой в целях поддержания уровня жизни, снижения уровня социального неравенства и усиления адресности социальной помощи нуждающихся граждан. Государственная социальная помощь осуществляется в виде денежных выплат и натуральной помощи (топливо, продукты питания, одежда, обувь и т. п.).

Российская Федерация как социальное государство обеспечивает *доступность образования*. Право на образование гарантируется путем создания системы образования (образовательных программ, сети образовательных учреждений) и соответствующих социально-экономических условий для его получения. В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

Неотъемлемым элементом социальной политики Российского государства является содействие реализации *прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость*. Ее цель — развитие

¹ Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 1 июля 2011 г.) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

трудовых ресурсов, создание условий для свободного развития человека, поддержка трудовой и предпринимательской инициативы, предупреждение массовой безработицы. Органы занятости способствуют реализации прав граждан на выбор места работы, на консультацию, профессиональную ориентацию, психологическую поддержку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации¹.

§ 3. Конституционные основы духовно-культурных отношений

Сфера духовно-культурной жизни общества охватывает отношения, которые складываются в процессе создания, распространения, сохранения и освоения духовно-культурных ценностей. Эта сфера представлена искусством, наукой, образованием, моралью и религией. Через духовную сферу осуществляется такая важная функция общества, как поддержание морально-нравственных ценностей, норм человеческого общежития.

Конституционные основы духовно-культурной жизни можно определить как совокупность конституционных норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе формирования и осуществления духовно-культурной политики, реализации конституционных принципов и ценностей в сферах идеологии, образования, религии, культуры.

Нормы современного конституционного права России регулируют данную область, стараясь не вторгаться во внутренний мир человека, его духовную жизнь. Стремление регулировать и контролировать духовно-культурные отношения общественной жизни в максимально полном объеме, характерно для тоталитарных режимов.

Демократическое государство ограничивает вторжение в духовно-культурную сферу отношений, гарантируя при этом свободу мысли, свободу мнений и убеждений, свободу совести и свободу вероисповедания, свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.

Оно создает условия для оптимального развития духовно-культурной сферы личности, устанавливая в этих целях важнейшие принципы, на базе которых обеспечивается доступность получения духовно-культурных благ. Основной задачей демократического правового государства является создание и обеспечение оптимальных условий для духовно-культурного обогащения личности.

¹ Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. от 11 июля 2011 г.) «О занятости населения в Российской Федерации».

Государство совместно с институтами гражданского общества участвует в определении основных мировоззренческих принципов, ценностных ориентаций и идеалов, необходимых для духовно-нравственного развития общества и личности.

Важнейшей духовной основой конституционного государства в России служит *идеологическое многообразие*, конституционное закрепление которого является одним из демократических завоеваний народов России.

Отсутствие государственной, как обязательной, идеологии не означает, что органы государственной власти действуют независимо от каких-либо идеологических взглядов и находятся вне идеологии. Концепция развития государства и общества, отраженная в Конституции, является определенной идеологической установкой, общенациональной идеей, вокруг которой должно консолидироваться все общество.

Конституция не допускает (ч. 2 ст. 29) пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Конституция запрещает пропаганду социального, расового, национального, а также религиозного или языкового превосходства.

Ответственность за эффективность системы духовно-культурной деятельности лежит на государстве, что не снимает моральной ответственности за ее функционирование с общества и каждого его члена.

Идеологическое многообразие, как уже отмечалось, означает свободное существование в обществе различных политических и иных взглядов, школ, идей; оно позволяет каждому человеку, группам людей, их объединениям свободно развивать свои научные теории и воззрения, распространять и защищать их с помощью всех допускаемых законодательством средств.

Государство устанавливает систему субъектов духовно-культурной деятельности и закрепляет их правовой статус. Субъектами этой сферы общественной жизни выступают: граждане, их объединения, творческие объединения и союзы, средства массовой информации, иные институты гражданского общества, соответствующие государственные структуры.

Конституция РФ разграничивает предметы ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в духовно-культурной сфере:

- к ведению Российской Федерации отнесены установление основ федеральной политики и федеральные программы в области культурного и национального развития Российской Федерации (ст. 71);
- в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры; защита прав и свобод человека и

гражданина; защита прав национальных меньшинств; охрана памятников истории и культуры (ст. 72).

Она предусматривает:

— обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования (ст. 114);

— установление ограничений перемещения товаров и услуг в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для охраны культурных ценностей (ст. 74);

— учет исторических и иных местных традиций при организации и осуществлении местного самоуправления (ст. 131).

Главный элемент духовно-культурной деятельности современного государства — образование, которое является основой для развития науки и культуры. Образование должно составлять основную задачу государства, и Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной. В широком смысле образование включает нравственное, культурное, профессиональное и физическое воспитание человека, а также развитие национального, религиозного самосознания. Благодаря образованию происходит формирование человека как свободного и ответственного гражданина своей страны.

Государственная политика в области образования основывается на следующих принципах:

1) гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности. Воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, родине, семье;

2) единство федерального культурного и образовательного пространства. Защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;

3) общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;

4) светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

5) свобода и плюрализм в образовании;

6) демократический, государственно-общественный характер управления образованием; автономность образовательных учреждений.

Конституционно-правовое регулирование искусства происходит посредством закрепления конституционных прав и свобод (свободы мысли и слова, свободы художественного творчества, права на объединение), а также основных обязанностей (заботиться о сохранении

исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры), а также путем конституционно-правового регулирования элементов культурного пространства, которые соотносятся с искусством (средства массовой информации, образование). В Конституции закреплено право граждан на участие в культурной жизни, на доступ к культурным учреждениям и ценностям.

Составной частью духовно-культурной сферы является *национальная самобытность народов и народностей Российской Федерации*, которая гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, обеспечение культурной самобытности национальных общностей (ст. 26, 68).

Конституционная гарантия языкового многообразия реализуется отраслевым законодательством в обозначенной сфере. К нему относятся: Федеральный закон от 1 июня 2005 г. «О государственном языке Российской Федерации»; Закон РФ от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации»; Федеральный закон от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии» и др.

Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2011 г. утверждена Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2011—2015 годы».

Нравственность также является составной частью духовно-культурной сферы. Конституция Российской Федерации (ст. 55) предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Это конституционное положение получает свое развитие в законодательстве.

Например, свобода совести и свобода вероисповедания могут быть ограничены в том числе, для защиты нравственности, религиозные организации могут быть ликвидированы за нанесение ущерба нравственности.

Отсутствие четких критериев нравственности не только в национальном, но и в международном законодательстве послужило основанием для вывода в одном из решений Европейского суда по правам человека о том, что определение истинного содержания морали и нравственности и возможности применения связанных с этим ограничений входит в компетенцию национальных властей.

В Российской Федерации на федеральном уровне предпринимаются определенные шаги в этой сфере. Например, Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в целях обеспечения безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных

воздействий устанавливает определенную систему мер по охране и защите нравственности подрастающего поколения.

Субъекты Федерации разрабатывают собственное законодательство в сфере воспитания детей в духе патриотизма, уважения к старшему поколению, по пропаганде здорового и социально-полезного образа жизни; защите здоровья, физического, интеллектуального, психического, нравственного и духовного развития детей¹.

Законодательными органами субъектов Федерации принимаются меры по охране норм общественной жизни, морали и традиционных ценностей, составляющих неотъемлемую часть исторического и культурного достояния России².

Традиционно на протяжении многовековой истории человечества, *религия* объединяла людей, участвовала в воспитании молодого поколения и оказывала воздействие на жизнедеятельность государства.

Нормы конституционного права России закрепляют основы взаимоотношений между церковью и государством, механизм реализации свободы совести — составную часть духовно-культурной сферы.

Как светское государство Российская Федерация характеризуется тем, что в ней религиозные объединения отделены от государства.

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

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица.

¹ См., напр.: Указ Президента Республики Башкортостан от 26 сентября 2006 г. «О Концепции развития духовно-нравственной культуры и гражданской активности детей, подростков и молодежи «Молодежь — стратегический ресурс Республики Башкортостан» на 2006 — 2015 годы»; Закон Тамбовской области от 9 ноября 2009 г. «О мерах по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей».

² См., напр.: Закон Калининградской области от 18 января 2008 г. «О защите населения Калининградской области от информационной продукции, наносящей вред духовно-нравственному развитию»; Закон Республики Дагестан от 9 ноября 1999 г. (ред. от 10 июля 2006 г.) «О защите личной и общественной нравственности в Республике Дагестан».

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

Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками.

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

В зависимости от территориальной сферы деятельности религиозные организации подразделяются на *местные* и *централизованные*.

Местной считается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении.

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

Учредителями местной религиозной организации могут быть не менее десяти граждан Российской Федерации, объединенных в религиозную группу, у которой имеется подтверждение ее существования на данной территории на протяжении не менее 15 лет, выданное органами местного самоуправления, или подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной организации того же вероисповедания, выданное указанной организацией.

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией, подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Возможна ликвидация религиозных организаций. Они могут быть ликвидированы по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации, а также по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений действующего законодательства, либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания. Органы прокуратуры Российской Федерации, федеральный орган государственной регистрации и его территориальные органы, а также

органы местного самоуправления вправе вносить в суд представление о ликвидации религиозной организации, либо о запрете деятельности религиозной организации или религиозной группы.

Деятельность религиозного объединения также может быть приостановлена, религиозная организация может быть ликвидирована, а деятельность религиозного объединения, не являющегося религиозной организацией, может быть запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности».

Контрольные вопросы

1. Каков порядок создания и ликвидации общественных объединений?

2. Каким требованиям должна отвечать политическая партия в Российской Федерации? Возможно ли создание региональных политических партий?

3. Что означает принцип внепартийности для государственных и муниципальных служащих?

4. Дайте характеристику конституционным основам экономической деятельности в Российской Федерации.

5. Какое конституционно-правовое содержание вы вкладываете в понятие социально ориентированная экономика?

6. Вправе ли религиозные объединения участвовать в выборах? Может ли священник быть кандидатом в депутаты?

7. Возможно ли взаимодействие и сотрудничество религиозных объединений и государства? В каких сферах? Или это противоречит конституционному принципу светского государства?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011.

Андреева Г. Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. М., 2009.

Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. М., 2011.

Мельников В. В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России. М., 2011.

Несмеянов С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ (с комментариями). М., 2009 г. (гл. 1, 2, 3, 6 разд. 2).

Осавелюк А. М. Государство и церковь. М., 2010.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2001 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона “О реструктуризации кредитных организаций” и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций” в связи с жалобами ряда граждан”».

РАЗДЕЛ 3.
ОСНОВЫ ПРАВОВОГО
СТАТУСА ЛИЧНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 8.

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

План темы

1. Понятие основ правового статуса личности.
2. Принципы правового статуса личности.
3. Развитие концепции прав человека в конституционном законодательстве Российской Федерации.

§ 1. Понятие основ правового статуса личности

Важнейшей функцией Конституции РФ, всего конституционного права является закрепление прав и свобод человека и гражданина, а также тех начал, на основе которых они должны исчерпывающим образом закреплять все права и свободы человека и гражданина. В гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» названы лишь *основные* права и свободы, которые принято именовать *конституционными* правами и свободами.

Правовое положение (статус) человека и гражданина в полном объеме характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права.

Конституционное право выполняет особую роль в установлении правового положения человека и гражданина. Каждая из других отраслей права закрепляет совокупность прав, свобод и обязанностей в определенной сфере общественных отношений: имущественных, трудовых, семейных, финансовых, земельных и т. д.

К предмету конституционного права относится закрепление *основ правового статуса личности*. Это в прямой форме выражено в ст. 64 — заключительной статье гл. 2 Конституции РФ, где отмечается, что положения этой главы «составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации». Особенность этой главы Конституции (как и глав 1 и 9) состоит в том, что ее можно изменить только путем принятия новой Конституции РФ. Это обеспечивает стабильность правового положения личности в государстве.

Понятие «конституционный статус личности» является идентичным понятию «основы правового статуса личности».

Основы правового статуса человека и гражданина — это комплексный конституционно-правовой институт, включающий в себя в качестве своих элементов не только конституционные права и свободы, но и конституционные принципы правового статуса личности, институт

гражданства (либо наличие иных правовых отношений человека и государства — для лиц без гражданства, иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации).

Основы правового статуса личности отражают наиболее существенные, исходные начала, определяющие положение человека и гражданина в обществе и государстве, *принципы взаимоотношений государства и личности*. В соответствии с общими принципами конституционного статуса личности реализуются и защищаются права и свободы человека и гражданина, а также осуществляется правотворческая деятельность в этой области. *К этим принципам относятся:* принцип равноправия, принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина, принцип неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости их ограничения, принцип примата норм международного права в области прав человека.

На содержание правового статуса человека оказывает влияние и правовая его связь с государством. Принадлежность человека к гражданству Российской Федерации является условием распространения на него в полном объеме тех прав, свобод и обязанностей, которые признает за своими гражданами Российская Федерация. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. С учетом этих обстоятельств гл. 2 Конституции РФ называется «Права и свободы человека и гражданина».

Ядро основ правового статуса личности составляют конституционно закрепленные права и свободы. Они включают относительно небольшую часть всех прав и свобод. Вместе с тем в ч. 1 ст. 55 Конституции РФ установлено, что перечисление в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина

Причины, по которым одни права и свободы закрепляются в Конституции, другие — в текущем законодательстве, не произвольны. Можно выделить следующие причины, от которых зависит выбор того или иного уровня правовых актов для закрепления прав и свобод.

В Конституции закрепляются те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей мере социально значимы как для конкретного человека, так и в целом для общества, для государства, т. е. *основные права и свободы*. Для человека они являются условием достойного и свободного его существования, естественным правом на участие в решении вопросов устройства и управления тем обществом, членом которого человек состоит; экономической и социальной предпосылкой для удовлетворения его жизненно насущных материальных и духовных потребностей.

Для государства, для общества значимость конституционно закрепленных прав и свобод выражается в том, что именно реализация этих прав и свобод означает претворение в жизнь сущностных свойств государства как демократического и правового.

Само существование государства, общества обеспечивается совокупной деятельностью людей во всех сферах их жизнедеятельности: политической, экономической, духовной. Так, без реализации права на свободу предпринимательства не могла бы быть создана соответствующая экономическая среда, без реализации избирательных прав граждан невозможно было бы формирование структур управления обществом.

Поэтому основные права и свободы не только признаются государством именно в Конституции, но и защищаются им как необходимое условие его существования.

Глава 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» включает 48 статей, подавляющая часть которых посвящена конкретным правам и свободам. Их принято классифицировать на три основные группы: а) *личные*; б) *политические*; в) *экономические, социальные и культурные*. В российском законодательстве такая последовательность прав и свобод впервые была воспроизведена в Декларации прав и свобод человека и гражданина (1991 г.), а затем отражена в Конституции РФ 1993 г.

Во всех предшествующих Конституциях, вплоть до Конституции 1978 г. в ее первоначальной редакции, последовательность закрепления прав и свобод была иной. Сначала фиксировались социально-экономические, и только затем политические и личные права и свободы. Это свидетельствовало об иной системе приоритетов, при которой личные права отодвигались на второй план.

§ 2. Принципы правового статуса личности

Для характеристики правового статуса личности имеют значение не только закрепленный за человеком фактический объем прав и свобод, но и те начала, принципы, на основе которых осуществляется их использование. Они показывают, обеспечивается ли в государстве равенство прав и свобод человека и гражданина, активна ли деятельность государства по соблюдению и охране этих прав и свобод, признает ли государство в полной мере и полном объеме те права, которые соответствуют достигнутому обществом уровню материально-технического развития, существуют ли какие-либо границы в использовании прав и свобод, допускаются ли их ограничения, имеются ли у человека законные механизмы для защиты своих прав и свобод.

Принципы правового статуса личности есть те признаваемые и охраняемые правом, государством начала, исходя из которых, осуществля-

ются использование прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей.

Рассматриваемые принципы определяют главные черты статусов всех членов общества, распространяются на все без исключения права, свободы и обязанности независимо от того, какой отраслью права они зафиксированы. При характеристике принципов раскрывается их содержание, заложенное в нормах Конституции РФ.

Остановимся на характеристике основных, общепризнанных принципов.

1) *Принцип равноправия.* Права, свободы и обязанности человека и гражданина реализуются на основе *равноправия*. Это главный принцип, характеризующий правовой статус личности. Содержание рассматриваемого принципа многогранно. В ст.19 Конституции РФ выделены три основных его аспекта: равенство всех перед законом и судом; равенство прав и свобод человека и гражданина; равноправие мужчины и женщины.

Равенство всех перед законом означает, с одной стороны, что закон, его предписания в равной мере *обязательны* для всех адресатов, с другой — закон в равной мере *защищает* каждого человека и гражданина.

Все граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы (ч. 2 ст. 15). Как отмечалось выше, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62).

Равенство перед судом означает, что суд в равной мере доступен для всех и должен руководствоваться только законом, а не какими-либо посторонними соображениями и не принимать во внимание не предусмотренные законом обстоятельства, касающиеся обращающегося за судебной защитой или отвечающего перед судом за свои действия. Это имеет важное значение в связи с тем, что Конституция РФ и федеральное законодательство значительно расширили круг оснований для судебной защиты прав и свобод.

Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи (при необходимости — бесплатно).

Повышению эффективности использования этого права способствовало создание системы мировых судей; в целом увеличение числа судей за пять последних лет с 16 742 человек до 29 тыс.; практика рассмотрения дел с участием присяжных заседателей; создание системы государственных юридических контор для оказания помощи малоимущим гражданам.

Равенство прав и свобод человека и гражданина означает, что права и свободы признаются за всеми людьми в равной мере, не допускается дискриминация в пользовании правами и свободами по каким-либо основаниям.

Конституция РФ фиксирует широкий, причем открытый, перечень таких оснований.

Равенство прав и свобод признается независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В зависимости от перечисленных выше и иных личных и социальных признаков человека ему не могут быть представлены какие-либо привилегии или допущено ущемление в правах по сравнению с другими. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19).

В качестве особого аспекта равноправия Конституция *выделяет равные права и свободы мужчины и женщины и равные возможности их реализации*. Необходимость этого обусловлена тем, что проблема «выравнивания» прав по признаку пола еще далека от разрешения как в нашей стране, так и в мировом масштабе. В России в этом отношении *сделано немало*, однако до сих пор равные возможности реализации прав женщин не обеспечиваются. Женщины слабо представлены на руководящих постах, их мало, в частности, среди депутатов, предпринимателей. В условиях растущей безработицы кандидатами на увольнение часто становятся женщины, сокращаются их возможности получения нового места работы. Конституционная норма и нацелена на то, чтобы обеспечить правовую основу защиты прав женщин от любых форм ущемления по признаку пола.

Равенство прав и свобод человека и гражданина — *равноправие* — законодатель понимает как *равенство возможностей*, а не как фактическое равенство, которое в жизни недостижимо. Каждый человек в силу субъективных и объективных причин и обстоятельств по-разному реализует свои возможности, раскрывает собственный творческий потенциал, у людей неодинаковые способности к инициативной, самостоятельной деятельности, обеспечивающей соответствующий уровень жизни. Разумеется, государство должно использовать правовые средства, чтобы сокращать резкий разрыв в доходах граждан.

Законодательство может закреплять особые права для той или иной категории граждан. Государство должно оказывать преимущественное содействие тем, кто по разным причинам не в состоянии наравне с другими использовать свои права и свободы (дети, пенсионеры,

инвалиды, участники войны и др.). Предоставляемые этим слоям и категориям граждан преимущества естественны и ни в коей мере не нарушают принципа равенства прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, законодательство содержит широкую систему норм, устанавливающих правомерные ограничения прав для различных категорий граждан. В частности, они касаются условий, необходимых для занятия определенными видами деятельности, совершения различного рода сделок и пр.

2. *Принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина.* Права, свободы и обязанности человека и гражданина основываются на их *гарантированности*.

Указанный принцип закреплен в ряде статей Конституции РФ. Так, в ст. 2 в качестве одной из основ конституционного строя устанавливается обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В ст. 17 и 19 также предусмотрено, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина.

Кроме этих общих, норма о гарантиях, фактически закрепление каждого конкретного права и каждой конкретной свободы, сопровождается указанием на условия, способы их гарантий.

Субъектом, который прежде всего гарантирует права и свободы, является государством. Согласно ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Роль государства как главного гаранта прав и свобод вытекает и из содержания ст. 2, 17, 19 и др. Она осуществляется через систему государственных органов. В ст. 18 Конституции РФ установлено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Обновленное гражданское, уголовное, административное, процессуальное и другое законодательство значительно расширило правовые гарантии прав и свобод. Однако работа в этом направлении далека от завершения. Конституция гарантирует демократические принципы судопроизводства, гуманное отношение к лицам, привлекаемым к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Часть 1 ст. 47 Конституции РФ устанавливает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Эта норма направлена на исключение возможности произвольного решения компетентными органами вопроса о передаче дела в суд по своему выбору. Закрепляется также право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в

случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством.

В Конституции РФ включены нормы, являющиеся исходными в правоустановлениях, направленных на обеспечение в должной мере справедливого отношения человеку в ходе судебного разбирательства. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (ч. 2 ст. 48). Закрепляется принцип презумпции невиновности: каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (ст. 49). Обеспечению прав личности способствуют и такие демократические принципы правосудия, как недоступность повторного осуждения лица за одно и то же преступление, использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона; возложение на лицо обязанности свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом, а также давать свидетельские показания в иных случаях, установленных федеральным законом (ст. 50, 51). Важное значение в обеспечении прав и свобод личности имеет и конституционная норма о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет и никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если же после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, то применяется новый закон (ст. 54).

Чтобы обеспечить защиту осужденного за преступление от возможной судебной ошибки, Конституция РФ закрепляет за ним право на пересмотр приговора вышестоящего судом в порядке, установленном федеральным законом. Кроме того, признавая за осужденным право просить о помиловании или смягчении наказания, Конституция обеспечивает возможности более глубоко учесть особенности личности осужденного, все обстоятельства его жизненной ситуации (ст. 50). К числу конституционных гарантий относится и норма об охране законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Государство обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Изложенные выше конституционно закрепленные гарантии получают развитие и конкретизацию в соответствующих отраслях права (уголовном, уголовно-процессуальном, гражданском и др.).

Создание условий для реализации прав и свобод — задача не только государственных структур. Ее осуществляют и органы *местного самоуправления*. Свою роль играют *общественные объединения*, прежде всего профсоюзы, творческие союзы, женские, молодежные, ветеранские организации.

Конституция РФ расширила рамки участия и *самого человека* в защите им своих прав и свобод. В ч. 2 ст. 45 закреплено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. В конституционных положениях прослеживается тенденция повысить роль самого человека в обеспечении максимально полного использования им прав и свобод, усилить его самостоятельность.

Конституционное закрепление принципа гарантированности прав и свобод человека и гражданина получает развитие в текущем законодательстве, относящемся ко всем отраслям права.

3. *Принцип неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости их ограничения.* Данный принцип вытекает из признания прав и свобод неотчуждаемыми и принадлежащими человеку от рождения (ч. 2 ст. 17).

В соответствии с Конституцией в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55).

Кроме этого запрета на законодательное ограничение прав и свобод, Конституция содержит важную норму о том, что они являются непосредственно действующими. Это означает, что конституционные права и свободы — основа соответствующих правовых предписаний в актах любого уровня, и конституционные нормы могут быть непосредственно основой решений судебных и иных государственных органов.

Недопустимость ограничения прав и свобод, вполне закономерно, не означает отсутствия каких-либо пределов в их использовании. Ограничение должно основываться на соблюдении общепризнанных и естественных правил человеческого общежития, на недопустимости нарушать права и свободы других лиц. Из этого вытекает необходимость правомерного использования своих прав и свобод каждым человеком, без нарушения предписаний закона, прежде всего Конституции.

В определенных экстремальных ситуациях может возникнуть объективная необходимость временного ограничения прав и свобод. Конституция РФ определяет строгие рамки, порядок и причины такого ограничения (ч. 3 ст. 55).

4. *В действующей Конституции РФ впервые получил закрепление принцип примата норм международного права в области прав человека.* В Российской Федерации признаются и гарантируются права и сво-

боды человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией (ст. 17). Среди таких основополагающих международных документов ООН надо назвать Всеобщую декларацию прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.); документы СБСЕ, Совета Европы — в частности Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и многие другие.

§ 3. Развитие концепции прав человека в конституционном законодательстве Российской Федерации

Закрепление основ правового статуса личности в Конституции РФ 1993 г. отражает принципиально новую концепцию прав человека, взаимоотношений человека и государства по сравнению с той, которая воплощалась в союзных и российских конституциях советского периода. Начало этому было положено принятой Съездом народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г. Декларацией прав и свобод человека, а затем принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. Декларацией прав и свобод человека и гражданина. Последняя повлекла за собой полное обновление разд. 2 Конституции РФ 1978 г. «Государство и личность». С этого началось приведение конституционного законодательства России в соответствие с общепризнанными международным сообществом стандартами прав и свобод человека. Последовал отказ в этой сфере от принципов, присущих тоталитарному государству. Изменения коснулись всех основ, определяющих статус человека и гражданина.

1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией (ст. 17).

По советской концепции сфера прав человека считалась сугубо внутригосударственным делом. Не допускалось вмешательство международных организаций в положение дел с правами человека в СССР. Не разрешались какие-либо действия с реализацией права обращения граждан в международные организации за защитой прав человека, запрещалось создание каких-либо общественных формирований, ставящих целью защиту этих прав.

Действующая Конституция признает, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46).

Российская Федерация является участником многих других международных договоров и соглашений, посвященных правам человека.

Следует отметить, что Конституция РФ очень обстоятельно отражает в своих нормах основные права человека, закрепленные в международных документах, и, более того, в ней есть специальная норма (ст. 15), в которой установлено что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяется правило международного договора.

2. Для современной российской концепции прав человека характерен отказ от классового подхода при закреплении прав и свобод.

Классовый принцип был важнейшим в реализации социалистической доктрины в советском государстве. Особенно яркое отражение он получил в первой Конституции 1918 г. Все провозглашаемые в ней права и свободы закреплялись только за трудящимися, т. е. за рабочими и крестьянами. В последующих конституциях как Союза ССР, так и РСФСР формы классового подхода к правам личности трансформировались, но сущность его оставалась прежней. В этих Конституциях уже не предусматривалось лишение прав каких-либо слоев общества по социально-классовым признакам. Вместе с тем использование прав и свобод в политической области допускалось только «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя», а затем «в соответствии с целями коммунистического строительства»

Классово-идеологический подход к правам человека приводил к подавлению личности, к нарушению ее свободы, означал принудительное навязывание человеку социалистических ценностей, не признавал элементарного права человека на свободу мысли. На практике это вылилось в физическое уничтожение огромного числа граждан, объявленных «врагами народа».

Классово-идеологический критерий неприменим в демократическом, правовом государстве. Поэтому в Конституции 1993 года одной из основ конституционного строя признано идеологическое и политическое многообразие. Права и свободы человека и гражданина не увязываются с его социальным статусом, принадлежностью к какому-либо слою, с приверженностью тем или иным идеологическим ценностям, политическим взглядам. Конституция признает и защищает право каждого человека не только иметь такие взгляды, но и пропагандировать их, беспрепятственно действовать в соответствии со своими убеждениями.

3. В основу современной концепции прав человека положен новый подход к личности как к субъекту правового статуса. Это полу-

чило свое выражение прежде всего в том, что впервые, причем на конституционном уровне, юридически признана категория «права человека».

В социалистической доктрине человек, его права в правовом, политическом аспектах не признавались как самозначимые категории. Понятие «человек» не выходило за рамки его биологического содержания, заменялось социально-классовыми понятиями «трудящийся», «эксплуататор», затем понятие «гражданин». Сама постановка вопроса о правах человека считалась искусственной.

Определенный шаг к выходу за рамки этих понятий сделали Конституции СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г., включившие разделы «Государство и личность». Однако в них по-прежнему использовалось только понятие «права и свободы граждан». Лишь после принятия 22 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина понятие «права человека» получило и конституционное признание.

Понятие «права человека» и «права гражданина» близки, но не совпадают по содержанию. Они отражают различные аспекты статуса личности. Вот почему Конституция, характеризуя этот статус, применяет оба понятия, фиксируя права и свободы и человека, и гражданина.

Понятие «права человека» подчеркивает неотъемлемость прав личности как таковой, невмешательство государства во внутреннюю жизнь человека. Такого рода права вытекают, как отмечается во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., из присущих всем членам человеческой семьи достоинства и свободы. Понятие «права гражданина» исходит из незыблемых прав личности как гражданина государства, определяет права и свободы человека именно в данном качестве.

В конкретном перечне прав и свобод в Конституции эти понятия в значительной части совпадают. В большинстве статей Конституции права и свободы адресуются каждому, в некоторых — гражданину. Последнее относится к тем правам, которые вытекают из принадлежности лица к гражданству данного государства.

4. В социалистической концепции прав гражданина центр тяжести переносился на коллективного субъекта. В этом усматривалось преимущество социалистического строя как основанного на принципах коллективизма перед буржуазным строем с его «индивидуализированным» человеком, взаимным отчуждением людей. Однако принцип коллективности, коллективизма может и должен быть положительным фактором развития гражданского общества только в том случае, если он не игнорирует индивидуальные права и свободы каждого человека, признает его самоценность. В социалистической теории и практи-

ке такое соотношение не обеспечивалось. Сущность коллективизма воспринималась как безусловное признание всеми социалистических ценностей, полное единство взглядов, неправомерность политических позиций, отступающих от господствующей идеологии.

По новой концепции прав человека коллективность не трактуется как основанная на единомыслии, на приверженности одной идеологии, уже не подразумевается полное морально-политическое единство всех граждан, фактически недостижимое ни в одном демократическом государстве. Люди всегда были, есть и будут разными, в обществе всегда имеются противоречивые интересы.

Основа коллективности в современных условиях — объединение усилий всех государственных и общественных структур для создания условий, в возможно более полной мере удовлетворяющих интересы различных социальных слоев общества, для утверждения общественного согласия. Согласованные государственные решения должны достигаться не путем принудительного подавления политических оппонентов власти, а конституционным путем, через сложные процедуры выработки общего подхода к той или иной проблеме.

5. Еще одной чертой новой концепции прав человека является отказ от характерного для социалистической теории принципа приоритета государственных интересов перед интересами личности.

Этот принцип обосновывался тем, что государство само всеобъемлюще выражает и общественные, и личные интересы. Вследствие этого считалось, что у личности, как и у общества в целом, не может быть политических интересов, противоречащих государственным, олицетворяемым в политике КПСС, поскольку «воля партии — это воля народа». Если же такие интересы имелись, то в зависимости от формы их выражения они либо игнорировались, либо вызвали соответствующую реакцию вплоть до принятия репрессивных мер со стороны государства. Одним из условий, обеспечивающих приоритет государственных интересов, являлось глобальное огосударствление общества, всех его формирований, которыми оно было поголовно охвачено. Это привело к отсутствию у нас гражданского общества, к трактовке полного единства государства и общества, понятий.

Исходное начало действующего конституционного и текущего законодательства — признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Государство уже не рассматривается как ассоциация, охватывающая все общество, как «самая массовая организация трудящихся». Оно трактуется как представитель общества, который несет перед ним, перед гражданами, перед отдельным человеком определенные обязанности и ответственность, прежде всего, обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

6. Новое конституционное законодательство стоит на позициях признания основных прав и свобод человека неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения (ч. 2 ст. 17).

Советская теория исходила из постулата о том, что права предоставляются гражданам социалистическим государством.

Теория же о прирожденных правах человека отрицалась как буржуазная, основанная на идеалистических, а не на материалистических представлениях, хотя эта исходная в области прав человека позиция школы естественного права общепризнанна. Она отражена во всех международных документах о правах человека.

7. Действующая Конституция РФ не выделяет в качестве отдельной главы нормы об обязанностях граждан. Не упомянуто о них и в названии главы (как это было в последней редакции прежнего Основного закона), хотя нормы такого рода в ней содержатся. Данный подход можно объяснить тем, что конституционное провозглашение прав и свобод человека и гражданина является центральной самостоятельной функцией Конституции. Однако нет оснований для вывода о том, что обязанностям граждан Конституция не уделяет внимания. В ней закреплен общий принцип о равных обязанностях граждан (ст. 6), конкретно указаны некоторые важнейшие из обязанностей.

Контрольные вопросы

1. Какие основные элементы включает в себя конституционно-правовой институт основ правового статуса личности?

2. Дайте анализ тех изменений, которые произошли в современных условиях по сравнению с советскими конституциями, закрепляющими правовой статус человека.

3. Какую роль сыграли международные пакты по правам человека в развитии российского законодательства в сфере правового статуса личности?

4. Обоснуйте значения общих принципов правового статуса личности для правотворческой и правоприменительной деятельности.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности, М., 2008.

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

Зорькин В. Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М., 2008.

Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2009 г. (гл. 2 разд. 2).

Тиунов О. И. Международное гуманитарное право. М., 2009.

Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2011.

Эбзеев Б. С. Государство и личность в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.).

Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина».

ГЛАВА 9.

ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Становление и развитие института гражданства Российской Федерации.
2. Понятие и принципы гражданства Российской Федерации.
3. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации.
4. Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации.
5. Порядок изменения гражданства детей и недееспособных лиц. Гражданство детей при усыновлении.
6. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации.

§ 1. Становление и развитие института гражданства Российской Федерации

Институт гражданства относится к числу фундаментальных институтов конституционного права, является важнейшей составляющей основ правового статуса человека в любом государстве. Для глубокого познания действующего законодательства о гражданстве необходимо рассмотреть развитие этого института.

В России этот институт возник с момента образования первой республики, так как в царской России существовало подданство, а не гражданство, и дальнейшее его развитие отличалось значительным своеобразием, его историю можно разделить на следующие этапы: 1) октябрь 1917 г. — декабрь 1922 г.; 2) декабрь 1922 г. — август 1938 г.; 3) август 1938 г. — май 1990 г.; 4) май 1990 г. — май 2002 г.; 5) май 2002 г. до настоящего времени.

1. Первый основополагающий документ советского государства — это декрет ВЦИК от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», упразднивший сословия и сословное деление граждан и установивший равное для всех наименование — граждан Российской Республики.

Законодательной базой, на основе которой появились и получили свое развитие правовые нормы, регулирующие приобретение гражданства, стала норма Конституции РСФСР 1918 г. В ней указывалось, что, исходя из солидарности трудящихся всех наций, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика «предоставляет все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории Российской Республики, для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, и признает за местными Советами право предо-

ставлять таким иностранцам, без всяких затруднительных формальностей, права российского гражданства».

Более подробно порядок перехода иностранцев в советское гражданство определял Декрет ВЦИК «О приобретении прав российского гражданства» от 5 апреля 1918 г. По этому декрету каждый иностранец, проживающий в РСФСР, мог приобрести российское гражданство. В развитие этого декрета СНК РСФСР издал 22 августа 1922 г. новый Декрет «О принятии иностранцев в российское гражданство». Новый декрет содержал ряд положений, из которых следует, что советское законодательство предусматривает не приобретение прав гражданства, а принятие в гражданство.

Декрет затрагивал проблему двойного гражданства: «Лица, проживающие в пределах РСФСР, принятые в российское гражданство и не ликвидировавшие своих отношений по гражданству (подданству) к иностранному государству, лишаются права апеллировать для защиты своих интересов к правительству той страны, гражданами которой они ранее состояли». Эта мера оправдывала классовый подход к решению вопросов гражданства и в целом взаимоотношений РСФСР с «буржуазными» государствами.

Политика, проводимая новым государством, поставила на повестку дня вопрос лишения гражданства. Его разрешил Декрет ВЦИК и СНК от 5 апреля 1921 г. «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей». К такой категории законодатель отнес лиц, которые пробыли непрерывно за границей свыше 5 лет и не получили советских паспортов, выехали из России после 7 ноября 1917 г. без разрешения Советской власти, добровольно служили в белых армиях и сражались против Советской власти, и др.

2. Дальнейшее развитие советского законодательства в области гражданства было связано с образованием Союза ССР. Создание единого союзного государства потребовало унификации юридических норм, регулировавших вопросы гражданства.

Договор об образовании СССР от 30 декабря 1922 года, а в последствие и ст. 7 Конституции СССР законодательно закрепили единое союзное гражданство. Конституция СССР 1924 г. установила для всех граждан союзных республик единое союзное гражданство, а также отнесла к ведению Союза ССР в лице его верховных органов власти «основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев». Союзные республики формально имели свое гражданство, однако оно не получило подробного законодательного регулирования.

Статья 1 Положения о союзном гражданстве, которое было утверждено на второй сессии ЦИК СССР первого созыва 29 октября 1924 г., определяя принадлежность к гражданству СССР, закрепляла: «Для

граждан Советских Социалистических Республик устанавливается единое союзное гражданство. Гражданин одной из союзных республик, входящих в состав Союза ССР, является тем самым гражданином Союза ССР и имеет все права и несет все обязанности, установленные для граждан как Конституцией и законодательством Союза ССР, так и конституцией и законодательством союзной республики, на территории которой он проживает».

Положение о союзном гражданстве 1924 г. регулировало также следующие вопросы гражданства: изменение гражданства при вступлении в брак советского гражданина с иностранцем; гражданство детей при изменении гражданства родителей; принятие иностранцев в гражданство СССР; восстановление в гражданстве; утрату гражданства.

Положение 1924 г. стало первым кодифицированным актом о гражданстве, заложившим основу важнейшего института государственного права СССР. Оно устранило разноречивость в республиканском законодательстве по некоторым вопросам гражданства, разрешило ряд новых вопросов. Однако оно не было свободно от некоторых недостатков, в частности, излишней сложностью отличалась система установления гражданства рождением, не было достаточной четкости в регламентации взаимоотношений органов Союза и союзных республик при разрешении вопросов о приобретении и утрате гражданства и т. д.

Эти недостатки и пробелы были устранены в новом Положении о гражданстве СССР, утвержденном постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 июня 1930 г. Положением 1930 г. вносились изменения по следующим вопросам: установление гражданства по рождению и изменение гражданства детей в случае изменения гражданства родителей; полномочия союзных органов в области гражданства. Предусматривалось приобретение гражданства и выход из него в упрощенном порядке. Также в Положении 1930 г. была внесена новелла, касающаяся граждан СССР, являющихся гражданами той или иной союзной республики, в пределах которой они постоянно проживали. Им предоставлялось право избирать гражданство другой союзной республики, если они считали себя связанными с данной республикой национальностью либо происхождением.

22 апреля 1931 г. ЦИК и СНК СССР утвердили новое Положение о гражданстве СССР, в котором вносились некоторые изменения в порядок принятия в гражданство, восстановления в гражданстве и выхода из советского гражданства.

В связи с изменением административно-территориального устройства, ликвидацией административных округов, решение дел о приеме в советское гражданство трудящихся-иностранцев и крестьян, проживающих в пределах СССР, было отнесено в ведение краевых (област-

ных) исполкомов, ЦИК АССР и исполнительных комитетов автономных областей.

Положение 1931 г. усилило роль союзных республик в решении вопросов гражданства. Теперь прием в гражданство СССР не мог быть произведен без приема в гражданство союзной республики. Иностранец, ходатайствуя о приеме в гражданство СССР, должен был указать, гражданство какой именно союзной республики он выбирал. Расширение компетенции союзных республик произошло и за счет того, что им было предоставлено право приема в гражданство иностранцев, проживающих за границей. Право решения вопросов лишения и восстановления в гражданстве наряду с Президиумом ЦИК СССР получили Президиумы ЦИК союзных республик.

20 февраля 1932 г. Президиум ЦИК СССР принял постановление о лицах, проживающих за границей в качестве эмигрантов и сохранивших советские паспорта. Вышеуказанные лица были лишены советского гражданства за их «контрреволюционную деятельность», а также права въезда на территорию Союза по документам иностранных государств.

27 мая 1933 г. было принято еще одно постановление ЦИК СССР, касающееся бывших российских подданных, покинувших территорию России до 25 октября 1917 года и принявших иностранное подданство. Эти лица также лишались советского гражданства.

Некоторые изменения в понятие гражданства внесла принятая в 1936 г. Конституция СССР. Конституция подтвердила единое союзное гражданство. Также обусловила необходимость пересмотра действовавшего законодательства о гражданстве и приведения его в соответствие с новой Конституцией. Закон СССР «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» был принят 19 августа 1938 г. Принятие нормативного акта, имеющего иной, нежели Положения, статус, и придание ему силы и правомочий закона, положило начало третьему этапу в развитии института гражданства.

3. Основываясь на Конституции, Закон закреплял единое союзное гражданство для граждан СССР. Гражданство союзных республик теперь не отделялось от гражданства СССР: «Каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР».

Впервые были введены правовые нормы, регламентирующие признание советского гражданства. Прием в советское гражданство оформлялся в каждом конкретном случае Указом Президиума Верховного Совета СССР или Указом Президиума Верховного Совета союзной республики. Вопрос восстановления в гражданстве СССР, его условия и порядок не получил в Законе правового урегулирования. Изменен был и порядок выхода из советского гражданства. Разре-

ние на выход мог давать только Президиум Верховного Совета СССР в каждом конкретном случае отдельно.

Закон 1938 г. установил, что лишение советского гражданства происходит по приговору суда в случаях, строго установленных законом, или по Указу Президиума Верховного Совета СССР в каждом конкретном случае.

Впервые советским законодательством по вопросам гражданства был введен юридический термин «лицо без гражданства». К этой категории относились лица, проживающие на территории СССР, которые в силу действующего закона не являлись гражданами Союза и не имели доказательств своей принадлежности к гражданству какого-либо иностранного государства.

Для сокращения случаев безгражданства Президиум Верховного Совета СССР издал постановление «О лицах, длительное время проживающих на территории СССР и не оформивших своего гражданства».

После принятия новой Конституции СССР 1977 г. был принят новый Закон СССР о гражданстве СССР 1978 г., который состоял из преамбулы и шести разделов, включающих 29 статей. В нем говорилось: «Гражданство СССР является равным для всех советских граждан независимо от оснований его приобретения». Законом 1978 г. была подтверждена исключительная компетенция Союза в вопросах приобретения, прекращения, изменения и восстановления в гражданстве.

В отличие от Закона о гражданстве 1938 г., в котором очень кратко говорилось о гражданстве детей в случае изменения гражданства родителей и совсем не регулировался вопрос о гражданстве детей в случае усыновления, в Законе о гражданстве 1978 г. этим вопросам посвящался целый раздел, состоявший из шести статей и отражавший сложившуюся в СССР практику по указанным вопросам. Закон содержал более подробные постановления и по вопросам приема в советское гражданство. В Законе были четко определены способы приобретения гражданства: по рождению и по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР. По сравнению с прежним законодательством более четко были сформулированы условия приема в гражданство СССР.

Основаниями утраты гражданства являлись выход, лишение и иные основания. Что касается лишения гражданства, то здесь оговаривалось, что в исключительных случаях, по решению Президиума Верховного Совета СССР, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР, его можно лишить гражданства. Лишение лица гражданства Союза не влекло за собой изменения гражданства членов его семьи.

Закон 1978 г. подробно регулировал вопросы утраты гражданства СССР. Он ввел в советское законодательство институт восстановления в гражданстве СССР.

Наконец, Закон о гражданстве 1978 г. содержал статью о международных договорах СССР, необходимость которой была обусловлена тем, что по вопросам гражданства имелось немало международных договоров, участником которых был СССР. Эта статья была сформулирована точнее аналогичных статей в других законодательных актах СССР, в которых говорилось о «международных договорах и соглашениях». Новым, четвертым, этапом в развитии института гражданства стало принятие в 1990 г. Закона СССР «О гражданстве СССР».

4. Изменения, произошедшие в государственном устройстве СССР, введение поста президента послужили причиной разработки и принятия нового нормативно-правового акта, регулирующего вопросы гражданства. 23 мая 1990 г. был принят новый Закон СССР «О гражданстве СССР», а в ноябре 1991 г. — впервые был принят Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР».

В Законе СССР о гражданстве давалось развернутое определение равного гражданства. В нем указывалось, что гражданство СССР является равным для всех советских граждан независимо от оснований его приобретения и принадлежности к гражданству любой из республик; граждане СССР равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политического и иных убеждений, рода и характера занятий, места жительства, времени проживания в данной местности и других обстоятельств. Закон содержал характеристику гражданства союзной и автономной республики. В нем говорилось, что гражданство союзной, автономной республики определяется законом о гражданстве соответственно союзной, автономной республики. Каждый гражданин союзной или автономной республики на ее территории пользовался равными правами с ее гражданами и нес равные с ними обязанности.

Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР» (1991 г.) вступил в силу 6 февраля 1992 г. — со дня его официального опубликования. В нем устанавливалось, что гражданство является равным независимо от оснований его приобретения. Он не выделял никаких особенностей в правовом статусе лиц, ставших гражданами по различным основаниям: по рождению, в связи с принятием в гражданство и т. д. Не имело правового значения и время приобретения гражданства. Отныне гражданство носило открытый и свободный характер. Это выражалось в том, что, согласно новому Закону, каждый человек имеет право на гражданство, а также право изменить свое гражданство, которого ни-

кто не может быть лишен. Насильственное, принудительное удержание человека в гражданстве ущемляло бы его свободу.

Закон РСФСР о гражданстве (1991 г.) признавал гражданство республик в составе РСФСР. В соответствии с Законом граждане РСФСР, постоянно проживающие на территории республики в составе РСФСР, являлись одновременно гражданами этой республики.

В отличие от предшествующего советского законодательства, которое закрепляло лишение гражданства как форму его утраты, Закон Российской Федерации 1991 г. устанавливал, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства.

В законодательстве о советском гражданстве всегда отвергалось двойное гражданство. Закон о гражданстве 1991 г. устанавливал, что приобретение гражданства РСФСР иностранным гражданином допускается при условии его отказа от прежнего гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РСФСР. Однако в нем указывалось, что гражданину РСФСР может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор РСФСР. Граждане РСФСР, имеющие также иное гражданство, не могли на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства РСФСР.

Законодатель исходил из принципа сохранения гражданства Российской Федерации лицами, проживающими за ее пределами. Такого рода принцип вытекал из естественного права человека избирать место своего жительства, свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться. Отрицание этой свободы в прошлом являлось грубым нарушением прав и свобод человека.

Закон о гражданстве базировался на отрицании автоматического изменения гражданства Российской Федерации при заключении или расторжении брака гражданином Российской Федерации с лицом, не принадлежащим к ее гражданству, а также при изменении гражданства другим супругом. Этот принцип отражал сущность гражданства как индивидуальной, персональной связи лица с государством, обусловливающей недопустимость автоматического прекращения гражданства, его прекращения без соответствующего волеизъявления лица и соблюдения установленного порядка. Вместе с тем этот принцип основывался на признании брака равноправным союзом, не допускающим, чтобы супруги безусловно следовали гражданству друг друга. В равной мере брак, заключенный гражданином Российской Федерации с иностранным гражданином, не предоставлял последнему российского гражданства без надлежащей процедуры.

Закон гарантировал гражданам РСФСР защиту и покровительство за пределами республики. В нем указывалось, что граждане РСФСР за

пределами РСФСР пользуются защитой и покровительством РСФСР. Государственные органы РСФСР, дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица обязывались содействовать тому, чтобы гражданам РСФСР была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами РСФСР, международными обычаями, защищать их права и охраняемые законом интересы, а при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав граждан РСФСР.

В нем устанавливалось, что гражданин РСФСР не может быть выдан другому государству иначе, как на основании закона или международного договора РСФСР.

В целях сокращения безгражданства Закон РСФСР о гражданстве 1991 г. устанавливал также, что РСФСР поощряет приобретение гражданства РСФСР лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства. Впервые в отечественной практике вводилось почетное гражданство. Лицу, не являющемуся гражданином РСФСР, имеющему выдающиеся заслуги перед РСФСР или мировым сообществом, могло быть с его согласия предоставлено почетное гражданство РСФСР.

5. В мае 2002 г. принят ныне действующий Закон о гражданстве РФ, его положения будут рассмотрены в следующих параграфах.

§ 2. Понятие и принципы гражданства Российской Федерации

Отношения гражданства для укрепления государства имеют существенное значение. Развитие этого института является одним из условий совершенствования государства, т. е. повышения уровня сплоченности нации, закрепления патриотизма, большего доверия народа к власти, более активной деятельности граждан по развитию своего государства — и государства по защите своих граждан.

Гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности. Эта связь длится в течение всей жизни человека. Она возникает в момент рождения или приобретения гражданства РФ и прекращается со смертью или утратой гражданства. Отношения гражданства не могут прекращаться в одностороннем порядке, т. е. по инициативе гражданина, но без участия государства, и, наоборот, по решению государства без соответствующего волеизъявления гражданина.

Гражданство является важнейшим элементом правового статуса личности и основой взаимоотношений гражданина и государства.

С гражданством связаны существенные юридические последствия для человека — объем его прав, свобод и обязанностей — гарантированная государственная защита прав и свобод.

Гражданство — это правовое состояние, которое предполагает наличие взаимных прав и обязанностей как у гражданина по отношению к государству, так и у государства по отношению к гражданину. Гражданин находится под юрисдикцией государства. Государство может потребовать от своего гражданина выполнение обязанностей, даже если он находится за пределами страны.

Как отмечает О. Е. Кутафин, «институт гражданства выполняет двоякую социально-юридическую функцию. С одной стороны, гражданство выступает как средство и способ защиты прав индивида, с другой — как институт защиты прав и интересов государства. Равновесие между этими двумя аспектами функциональной характеристики гражданства является отражением адекватного соотношения интересов и прав личности и интересов общества и государства»¹. Гражданство является предпосылкой обладания всем комплексом конституционных прав, свобод и обязанностей лица. Так, исключительно российские граждане могут быть депутатами, судьями, прокурорами, следователями. Только гражданин Российской Федерации может быть избран президентом страны, занимать должности на государственной службе, иметь доступ к сведениям, составляющим государственную тайну.

Государство берет на себя обязательства обеспечивать условия для реализации конституционных прав, свобод и обязанностей своих граждан, защищать их, где бы они ни находились (как внутри страны, так и за рубежом), выплачивать им пенсии по старости, пособия по инвалидности, при потере кормильца и в других случаях.

Принципы гражданства — это фундаментальные начала, которые положены в основу правового регулирования отношений гражданства. В законодательстве Российской Федерации выделяется несколько принципов российского гражданства.

Во-первых, гражданство РФ является единым. Единое российское гражданство может быть не единственным (например, для лиц с двойным гражданством).

Защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, но регулирование этих прав и свобод, равно как и гражданства, состоит в исключительном ведении Федерации. Это означает, в частности, что прием в гражданство РФ осуществляют федеральные органы.

Во-вторых, гражданство в России является равным. Это означает, что права и обязанности гражданина не зависят от оснований приоб-

¹ См.: Кутафин О. Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 7.

ретения гражданства, от времени его приобретения, других обстоятельств.

Конституцией провозглашается принцип равного гражданства независимо от оснований его приобретения. В законодательстве ряда зарубежных стран наблюдается иная картина: там введены определенные ограничения в приобретении гражданства в зависимости от оснований приобретения. Россия идет по более демократическому пути. Она не ставит различий в правах граждан в зависимости от того, как и когда оно было приобретено.

Проживание гражданина России за ее пределами не изменяет его гражданства. Заключение или расторжение брака гражданина России с лицом, не принадлежащим к гражданству РФ, тоже не влечет за собой изменения гражданства. Изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменения гражданства другого супруга. Расторжение брака не влечет изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных детей.

В каждом субъекте РФ российский гражданин обладает одинаковыми правами.

Акты, регулирующие вопросы гражданства, не могут ограничивать права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Натурализованные граждане, т. е. получившие гражданство в результате приема по заявлению, обладают теми же правами, что и родившиеся от граждан. В некоторых странах они не могут создавать политические партии или в течение длительного времени не вправе в них вступать.

В-третьих, гражданство РФ экстерриториально (проживание гражданина за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства). Российский гражданин вправе жить в том месте, которое он избирает. Разумеется, государство заинтересовано в том, чтобы его граждане жили и работали на его территории.

В-четвертых, российское гражданство имеет свободный характер. Гражданин РФ вправе изменить свое гражданство, выйдя из российского гражданства.

Право на выход связано с тем, что гражданство — это не принадлежность лица к государству, а двусторонняя связь, что предполагает расторжение его по взаимному согласию. Такое расторжение может быть ограничено лишь временно и только по указанным в законе обстоятельствам (обладание государственной тайной, нахождение под стражей по приговору суда, вступившему в законную силу, и др.).

В-пятых, Конституция РФ и Закон о гражданстве запрещают лишать человека гражданства РФ. Этот запрет имеет абсолютный характер, он относится и к лицам, осужденным за государственные преступления.

В-шестых, в основе изменения гражданства РФ лежит волеизъявление лица. Автоматически характер приобретения или утраты гражданства исключается. Вступление в брак с иностранным гражданином или расторжение брака, изменение гражданства родителями детей, возраст которых позволяет им разумно оценивать происходящее (с 14 лет), не влечет за собой обязательного предоставления или утраты гражданства РФ. Лишь родившийся от гражданина РФ ребенок автоматически приобретает гражданство РФ, а малолетние дети (до 14 лет) при изменении гражданства родителей автоматически следуют за ними.

В-седьмых, российское гражданство, как и гражданство других стран, предполагает, с одной стороны, защиту и представительство государства на его территории и за ее пределами, а с другой — обязанности гражданина по отношению к государству. Органы государственной власти, дипломатические представительства, консульские учреждения, должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться правами, установленными Конституцией, законами, международным правом, законами государств, где проживают или пребывают граждане РФ, а также возможность защищать эти права и охраняемые законом интересы. Гражданам могут предоставляться более благоприятные условия, социальные пособия со стороны государства, льготы, которых не имеют иностранцы и лица без гражданства. Защиту гражданина осуществляет мощный государственный аппарат, а за пределами страны — дипломатические представительства и консульские учреждения. Государственные органы обязаны принимать меры по восстановлению нарушенных прав гражданина. В свою очередь, граждане должны выполнять свои конституционные и иные обязанности перед государством.

В-восьмых, гражданин РФ не может быть выслан за ее пределы или выдан другому государству. За преступления, совершенные российским гражданином за пределами своей страны, он подлежит уголовной ответственности по ее законам (если деяния, совершенные за границей, в России также считаются преступлениями). Однако административную ответственность (например, штраф за нарушения правил общественного порядка), гражданско-правовую ответственность (например, взыскание задолженности) гражданин может нести и за границей.

В-девярых, Россия поощряет приобретение гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории РФ (при этом необходимо доказать факт безгражданства, как и иностранное гражданство). Получение гражданства человеком без гражданства лучше обеспечивает защиту его прав.

§ 3. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации

Приобретение гражданства — это получение иностранным гражданином или лицом без гражданства статуса российского гражданина в соответствии с законодательством РФ.

Российское гражданство приобретается, во-первых, *по рождению*.

Рождение является общепризнанным основанием приобретения гражданства. В любом государстве большая часть граждан — это граждане по рождению. Приобретение гражданства по рождению означает, что гражданская связь человека с государством возникает из самого факта его рождения. Датой приобретения гражданства является дата рождения.

Филиация — приобретение гражданства в силу рождения. При этом закон исходит из принципа «право крови» (*jus sanguinis*) или принципа «право почвы» (*jus soli*).

Ребенок, гражданин России, если: а) родители являются российскими гражданами независимо от места рождения; б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства или место его нахождения неизвестно; в) при различном гражданстве родителей, если один из них российский гражданин и вопрос о гражданстве ребенка не определен письменным соглашением родителей или он может стать лицом без гражданства; г) родители — граждане иностранного государства, ребенок родился на территории России и государства гражданства родителей не предоставляют ему своего гражданства; д) родители неизвестны, а ребенок находится на территории России.

Во-вторых, *в результате приема* в российское гражданство.

Приобретение гражданства в результате приема предполагает наличие формализованной процедуры и выполнение желающим получить гражданство ряда законодательно установленных требований. Это не означает, что гражданином России может стать любой человек, подавший заявление в компетентный государственный орган. Предоставление гражданства является правом государства, которое оно применяет, если человек отвечает определенным специальным условиям. К таким условиям, в частности, относятся наличие необходимого срока проживания на территории страны и владение государственным языком, а также наличие источника средств к существованию.

Натурализация (укоренение) — порядок приобретения гражданства носящий разрешительный характер, где ходатайствующий о приеме в гражданство страны должен удовлетворять ряду условий.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, совершеннолетние и дееспособные могут обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации *в общем порядке* при условии, что а) прожива-

ют на территории России не менее 5 лет непрерывно со дня получения вида на жительство; б) обязуются соблюдать Конституцию и законы России; в) имеют законный источник средств к существованию; г) отказались от прежнего гражданства; д) владеют русским языком.

Полное снятие вышеуказанных требований возможно для лиц, имеющих особые заслуги перед российским государством. Пятилетний срок проживания на территории России сокращается до одного года при наличии у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для России; предоставление лицу политического убежища на территории России; признание лица беженцем. Также не требуется постоянного проживания на территории России для граждан государств бывшего СССР, прошедших службу по контракту в Вооруженных Силах России в течение 3 лет.

При приеме в российское гражданство вместе с заявлением представляются: вид на жительство; один из документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию (справка о доходах физического лица, декларация по налогам на доходы физических лиц, справка с места работы, трудовая книжка, пенсионное удостоверение, справка органа социальной защиты о получении пособия, подтверждение получения алиментов, справка о наличии вклада в кредитном учреждении, свидетельство о праве на наследство и т. п.); документ, подтверждающий обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства или невозможность отказа от иного гражданства; документ, подтверждающий владение русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в стране.

Прием в российское гражданство возможен и *в упрощенном порядке* без соблюдения требования пятилетнего проживания для следующих лиц: а) имеющих хотя бы одного родителя — гражданина России, проживающего на территории страны; б) граждан бывшего СССР (ставших лицами без гражданства; получивших профессиональное образование в России после 1 июля 2002 г.; родившихся на территории СССР; состоящих в браке с российскими гражданами не менее 3 лет; являющихся нетрудоспособными и имеющих совершеннолетних детей — граждан России; единственный родитель ребенка — гражданина России и др.). Также упрощенный порядок распространяется на соотечественников, ветеранов ВОВ, детей граждан России.

В-третьих, в порядке *восстановления* в российском гражданстве для бывших граждан России, проживших в стране не менее 3 лет.

Ренатурализация — восстановление в гражданстве (повторное укоренение). Восстановлением не могут воспользоваться бывшие граждане РСФСР — республики, которая входила в состав СССР.

В-четвертых, прием в гражданство *по иным основаниям* связан с выбором гражданства при изменении государственной принадлежности

территории и по иным международным договорам Российской Федерации.

Оптация — выбор людьми гражданства при изменении границ договаривающихся государств.

Государственная граница устанавливает пространственный предел действия суверенитета РФ, если изменится территория России, соответственно, изменится гражданство проживающих на ней лиц. Способом приобретения российского гражданства оптация является только в тех случаях, когда соответствующие лица выбирают российское гражданство.

Оптация регулируется как внутренним законодательством, так и международными договорами и соглашениями и осуществляется в порядке и в сроки, определяемые международными договорами России.

При приеме в гражданство России, так же как и при восстановлении, исключается дискриминация человека в зависимости от происхождения, социального положения, отношения к религии и иных факторов.

В приеме и восстановлении в российском гражданстве будет отказано лицам, нарушающим законы РФ (создают угрозу безопасности государства, выдворялись за его пределы, использовали подложные документы и др.).

Вопросам приобретения гражданства было посвящено постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности п. «г» ст. 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации». Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова» признал следующее. Согласно п. «г» ст. 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» лица, родившиеся на территории, входившей на момент их рождения в Россию, являлись гражданами бывшего СССР, не изъявившие свободно своего желания прекратить принадлежность к российскому гражданству, выехавшие ранее на постоянное жительство за пределы России, но в пределах бывшего СССР, не являющиеся гражданами других государств, входивших в состав бывшего СССР, и впоследствии вернувшиеся на постоянное жительство в Россию после 6 февраля 1992 г., т. е. после вступления в силу Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации», должны были приобретать российское гражданство в порядке регистрации, не соответствует ч. 3 ст. 6 Конституции РФ. Причиной является то, что указанные категории лиц, по существу, лишались своего российского гражданства, что недопустимо согласно вышеприведенному конституционному положению. Гражданин А. Б. Смирнов, имевший российское гражданство по рождению, не мог быть лишен его даже по закону без его собственного волеизъявления, и к нему не могло быть предъявлено требование ре-

гистрации как способа признания российского гражданства. Этот вывод Конституционного Суда РФ согласуется с ч. 2 ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, устанавливающей, что «никто не может быть произвольно лишен своего гражданства». «Произвольное, без учета волеизъявления гражданина лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства, — говорится в указанном постановлении Конституционного Суда РФ, — нарушая статью 6 Конституции Российской Федерации, умаляет достоинство личности, что в соответствии со статьями 18, 21 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации является недопустимым как при издании, так и при применении законов». Однако это не освобождает лицо, имеющее российское гражданство по рождению, при прибытии в Россию на постоянное жительство при оформлении такого гражданства от обязанности уведомления им того факта, что он прибыл в Россию для постоянного проживания и не принадлежит к гражданству другого государства, входившего в состав бывшего СССР.

§ 4. Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации

Согласно ст. 6 Конституции России, каждый российский гражданин может изменить свое гражданство и, следовательно, прекратить его, переходя или не переходя в гражданство иного государства.

Прекращение гражданства означает утрату лицом всех прав, принадлежащих гражданину (в частности, права избирать и быть избранным, занимать должности на государственной службе, социально-экономические права и др.). Однако Конституция РФ содержит перечень прав, принадлежащих каждому: право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, свободу мысли и слова, частную собственность и пр. Эти права являются неотъемлемыми и не утрачиваются в связи с прекращением российского гражданства.

Основаниями прекращения гражданства России являются:

во-первых, *выход из гражданства* Российской Федерации на основании добровольного волеизъявления для лиц:

а) проживающих на территории России, осуществляется *в общем порядке*;

б) проживающих на территории иного государства, осуществляется *в упрощенном порядке*.

В соответствии с законом общий порядок прекращения российского гражданства — это порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Президентом России в отношении российских граждан. Упрощенный порядок прекращения гражданства РФ — это порядок рассмотрения вопросов гражданства и

принятия решений по вопросам российского гражданства в отношении лиц, постоянно проживающих за пределами РФ. Упрощенный порядок выхода из гражданства РФ применяется к лицам, проживающим на территории иностранного государства, состоящим в гражданстве РФ (также к лицам, не достигшим 18-летнего возраста, один из родителей которых имеет иное гражданство) и желающим из него выйти. Упрощенный порядок предоставляется, так как указанные лица фактически не пользуются правовым статусом гражданина и имеют гарантии приобретения иного гражданства.

Экспатриация — свободный выход из гражданства страны при отсутствии задолженностей перед государством или его гражданами;

во-вторых, прекращение гражданства *по иным основаниям* связано как с изменением государственной принадлежности территории, так и по иным основаниям, предусмотренным законом о гражданстве или международным договором Российской Федерации.

Законодательство предусматривает основания для *отмены решений по вопросам гражданства* России, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Указанный факт подлежит установлению в судебном порядке. Отмена решения по вопросам гражданства осуществляется Президентом РФ или иным полномочным органом, в компетенцию которого отнесены вопросы гражданства РФ и которым было принято такое решение.

Денатурализация — лишение гражданства, полученного с нарушением законодательства страны.

Такую возможность прекращения гражданства предусматривают и международные акты. Так, Конвенции о сокращении безгражданства опускает, что лицо может быть лишено гражданства в случаях, когда гражданство было получено вследствие неправильного толкования или обмана. Возможность прекращения гражданства также предусматривает и Европейская конвенция о гражданстве, устанавливая случаи утраты гражданства, в числе которых приобретение гражданства государства-участника путем мошенничества, предоставления ложной информации или сокрытия любого относящегося к делу факта, касающегося заявителя.

§ 5. Порядок изменения гражданства детей и недееспособных лиц. Гражданство детей при усыновлении

Общее положение по изменению гражданства ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации его родителей (единственного родителя) следующее: 1) ребенок приобретает российское гражданство, если оба его родителя (единственный

родитель) приобретают гражданство Российской Федерации; 2) при прекращении гражданства Российской Федерации обоих родителей (единственного родителя) ребенок прекращает российское гражданство при условии, что не станет лицом без гражданства.

При изменении гражданства ребенком в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет необходимо учитывать его мнение. Закон предусматривает разную процедуру приобретения гражданства одновременно детьми и родителями в зависимости от возраста детей: дети в возрасте до 14 лет приобретают гражданство при условии его приобретения обоими родителями (единственным родителем); дети в возрасте от 14 до 18 лет приобретают гражданство в таких случаях при наличии их согласия.

По заявлению родителя, приобретающего российское гражданство, ребенок следует гражданству родителя, при условии проживания на территории России. Если ребенок проживает на территории другого государства, то необходимы заявления от обоих родителей.

Ребенок сохраняет российское гражданство, если российское гражданство одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином России. Гражданство Российской Федерации ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства одного из родителей при наличии письменного согласия другого родителя — гражданина России и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Законодательством установлено, что дети и недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство, приобретают российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению опекуна, попечителя, руководителя учреждения, в котором находится ребенок или недееспособное лицо.

Ребенок или недееспособное лицо сохраняют российское гражданство при установлении опеки или попечительства иностранными гражданами.

Вопрос о гражданстве детей при усыновлении (удочерении) решается законодательством следующим образом: за ребенком сохраняется российское гражданство. Гражданство Российской Федерации прекращается у ребенка, усыновленного иностранными гражданами при условии, что он не станет лицом без гражданства. Дети, усыновленные российскими гражданами по заявлению усыновителей, приобретают гражданство России.

§ 6. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации

Полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются: Президент России, федеральный орган

исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ФМС РФ), и его территориальные органы, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации (МИД РФ), находящиеся за пределами Российской Федерации.

Президент России решает вопросы приема, восстановления в гражданстве, выхода из гражданства, отмены решения о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке.

Президент России утверждает Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, издает указы по вопросам гражданства.

В целях реализации своих полномочий по вопросам российского и предварительного рассмотрения заявлений Президент России образует Комиссию по вопросам гражданства. Комиссия является совещательным и консультативным органом при Президенте, обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

ФМС и его территориальные органы в отношении лиц, проживающих на территории России, а *МИД и дипломатические представительства, консульские учреждения* Российской Федерации в отношении лиц, находящихся за пределами страны, определяют наличие российского гражданства; принимают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации; проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах; исполняют принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства, ведут учет лиц, изменивших гражданство; оформляют гражданство и др.

Законодательно определен порядок подачи заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации: лично в письменной форме в уполномоченный орган с приложением необходимых документов применительно к конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства. Срок принятия решения по вопросам гражданства в общем порядке — 1 год, в упрощенном — до 6 месяцев.

Решения по вопросам гражданства Российской Федерации оформляются в письменном виде с указанием оснований их принятия.

Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве и принявшие к рассмотрению заявления, сообщают заинтересованным лицам о принятых решениях и выдают им соответствующие документы. Решение полномочного органа, ведающего делами о российском гражданстве, может быть обжаловано в суде.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия гражданства и проанализируйте его признаки.
2. Проанализируйте принципы российского гражданства.
3. Выделите этапы развития законодательства о гражданстве и дайте им краткую характеристику.
4. Продемонстрируйте знание норм законодательства, определяющих основания приобретения и прекращения гражданства.
5. Как решаются вопросы гражданства детей при изменении гражданства родителей?
6. Дайте характеристику полномочий органов, ведающих вопросами гражданства в Российской Федерации.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. М., 2003.

Варлен М. В. Гражданство: Россия и СНГ. М., 2010.

Кутафин О. Е. Российское гражданство. М., 2004.

Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в ред. от 23 июля 2010 г.) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан».

ГЛАВА 10.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И ИНЫХ ЛИЦ С ОСОБЕННОСТЯМИ ПРАВОВОГО СТАТУСА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.
2. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев.
3. Предоставление политического убежища.
4. Правовой статус соотечественников.

§ 1. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации регулируется Конституцией РФ, а также специальным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. Этот закон является первым в Российской Федерации, принятым по данному вопросу. До него действовал Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР»².

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» *иностраный гражданин — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.*

Указанный Закон также распространяется на *лиц без гражданства (апатридов), под которыми понимаются физические лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и не имеющие доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.*

Таким образом, главное отличие лица без гражданства от иностранного гражданина, находящегося на территории Российской Федерации, заключается в том, что у иностранного гражданина существует правовая связь и с государством его гражданской принадлежности, и с государством пребывания. В то время как апатрид состоит в правовой связи только с государством пребывания.

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032 (в ред. от 1 июля 2011 г.).

² ВВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации закрепляет три правовых режима законного нахождения иностранцев на территории Российской Федерации.

Режим временного пребывания. Под временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином понимается лицо, прибывшее в Российскую Федерацию *на основании визы¹ или в порядке, не требующем получения визы*, и получившее миграционную карту.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. По истечении данного срока иностранец обязан покинуть территорию Российской Федерации.

Безвизовое пребывание иностранного гражданина возможно только в том случае, если есть соответствующее международное соглашение. В настоящее время такие безвизовые соглашения Российской Федерацией заключены с Казахстаном, Республикой Беларусь, Республикой Таджикистан и др. Если иностранец прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, то срок его временного пребывания не может превышать 90 суток.

Следует отметить, что срок временного пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации может быть продлен или сокращен в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Так, например, срок временного пребывания иностранного гражданина продлевается при выдаче ему разрешения на работу.

Режим временного проживания. Временно проживающим считается лицо, получившее *разрешение на временное проживание*, которое выдается территориальными органами Федеральной миграционной службы сроком на 3 года. Такое разрешение может быть выдано только в пределах квот, которые ежегодно утверждаются Правительством Российской Федерации. При утверждении квот учитываются демографическая ситуация в субъекте федерации, где предполагается проживание иностранного гражданина, возможности субъекта Федерации по трудоустройству иностранных граждан, криминогенная обстановка, экономическая ситуация.

Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации закрепляет перечень лиц, которым разрешение на временное проживание может быть выдано без учета утверж-

¹ Виза — это выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве (ст. 25¹ Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

денной Правительством квоты. В его основе лежит родственная или территориальная связь лица с Российской Федерацией. К таким лицам, например, относятся:

1) родившиеся на территории РСФСР и состоявшие в прошлом в гражданстве СССР или родившиеся на территории Российской Федерации;

2) признанные нетрудоспособными и имеющие дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;

3) имеющие хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

4) состоящие в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации, и иные.

Режим постоянного проживания. Под постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином понимается лицо, получившее *вид на жительство*. Вид на жительство представляет собой документ, который, во-первых, подтверждает право иностранного гражданина на постоянное проживание в России и во-вторых, право на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Для лица без гражданства вид на жительство является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган Федеральной миграционной службы не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. При этом до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на 5 лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен еще на 5 лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять территориальный орган Федеральной миграционной службы о подтверждении своего проживания в Российской Федерации. Такое уведомление осуществляется иностранным гражданином лично или почтовым отправлением.

Закон устанавливает основания отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство. Вид на жительство, выданный иностранному гражданину, может быть аннулирован в случаях, если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортировался либо передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения, а также в других случаях, указанных в законе¹.

Основным принципом, лежащим в основе правового статуса иностранных граждан, является *принцип национального режима*. Суть его заключается в том, что иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ).

Личными правами (право на жизнь, право на охрану государством достоинства личности, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, право на неприкосновенность жилища и др.) иностранные граждане и лица без гражданства обладают наряду с гражданами РФ.

Однако для иностранных граждан имеется ряд ограничений личных прав, установленных федеральными законами. Так, имеются ограничения при реализации ими права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Например, временно проживающий иностранный гражданин не вправе по своему желанию изменять место пребывания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание. Он также не вправе избирать место своего проживания вне пределов этого субъекта РФ.

Постановлением Правительства РФ утвержден перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение². Это территории закрытых административно-территориальных образований, территории

¹ Договоры о реадмиссии — это взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран или лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию одной договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории другой договаривающейся стороны. См.: *Андриченко Л. В.* Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 18—30

² Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (в ред. от 14 июля 2006 г.) // СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3995.

с регламентированным посещением для иностранных граждан (их перечень утверждается постановлением Правительства РФ), территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение, и др.

Наибольшие ограничения существуют в отношении *политических прав* иностранных граждан и лиц без гражданства, так как политические права и свободы предполагают участие в осуществлении государственной власти, в управлении делами государства.

Иностранные граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также участвовать в референдумах Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации. Иностранные граждане не могут находиться на государственной службе, не имеют права участвовать в отправлении правосудия. Иностранные граждане также не вправе создавать политические партии в Российской Федерации или быть их членами.

Вместе с тем иностранные граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме, состоять на муниципальной службе. Такое право принадлежит только постоянно проживающим иностранным гражданам (т. е. имеющим вид на жительство) при наличии соответствующего международного договора.

Иностранные граждане также могут быть членами и участниками общественных объединений, не преследующих политические цели, то есть им принадлежит право на объединение. Как члены или участники этих объединений иностранцы могут принимать участие в мирных собраниях, шествиях, демонстрациях и пикетированиях.

В *социально-экономической и духовно-культурной сферах* жизни общества иностранцы обладают правами наравне с гражданами РФ. Это право на предпринимательскую деятельность, право частной собственности, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, право на отдых, право на образование, право на жилище, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, свобода творчества и др.

Однако реализация некоторых прав в этих сферах для иностранных граждан имеет свои особенности по сравнению с гражданами Российской Федерации. Так, иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Вместе с тем работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников

лишь при наличии разрешения, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность при наличии разрешения на работу. Кроме того, временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу.

Помимо прав иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, имеют также *обязанности*. Как и граждане Российской Федерации, они несут обязанность соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ; соблюдать права и свободы других лиц; платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду; беречь памятники истории и культуры.

Иностранные граждане, находящиеся на территории РФ, не несут воинскую обязанность. Иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). Вместе с тем иностранные граждане в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (ст. 18.1) могут состоять на военной службе по контракту. Они могут быть приняты на работу в Вооруженные силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лиц гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

У иностранных граждан есть ряд особых обязанностей, вытекающих из их статуса. Это, например, обязанность выехать из Российской Федерации по истечении срока действия визы или иного срока временного пребывания. Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган Федеральной миграционной службы по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство.

В условиях глобализации исследователи отмечают увеличение миграционных потоков в мире. Не обошел этот процесс стороной и Российскую Федерацию. Большая часть мигрантов прибывает в РФ из стран -бывших республик СССР, где уровень жизни населения значительно ниже. На Дальнем Востоке нашей страны усилилась миграция из КНР.

Одной из форм государственного регулирования миграционных процессов является миграционный учет иностранных граждан. Порядок миграционного учета устанавливается Федеральным законом от

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063 (в ред. от 28 декабря 2010 г.).

18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства — это деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

Миграционный учет осуществляется, в первую очередь, с целью формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции. Миграционный учет позволяет государству вырабатывать и совершенствовать миграционную политику.

Миграционный учет включает в себя:

1) регистрацию иностранных граждан (лиц без гражданства) по месту жительства и учет по месту пребывания;

2) обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных характеристиках миграционных процессов;

3) ведение государственной информационной системы миграционного учета, содержащей сведения о находящихся в Российской Федерации иностранных гражданах. Сведения, содержащиеся в этой системе миграционного учета, являются конфиденциальными. Порядок доступа к этим сведениям устанавливается Правительством РФ.

§ 2. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев

Российское законодательство закрепляет правовой статус двух особых категорий лиц: беженцев и вынужденных переселенцев.

Беженец — это категория международного права. Статус лиц, признанных беженцами, регулируется в первую очередь международными актами. Это Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г., распространивший положения Конвенции на лиц, ставших беженцами после 1951 г. В Российской Федерации также принят специальный Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах».

В соответствии с Федеральным законом о беженцах беженец — это лицо, которое:

- не является гражданином Российской Федерации (иностранец или апатрид);

¹ СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285 (в ред. от 11 июля 2011 г.).

- находится вне страны своей гражданской принадлежности (иностранец или гражданин) или вне страны своего обычного местожительства (апатрид);
- покинуло свою страну в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- не может пользоваться защитой своей страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие указанных опасений.

При этом в соответствии с законом не может быть признано беженцем лицо: а) в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества; б) которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций; в) лицо, покинувшее государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и в других случаях, установленных законом.

Помимо категории «беженец» в российском законодательстве имеется категория «вынужденный переселенец». Международное право не знает понятия вынужденный переселенец. Его появление в российском законодательстве связано с внутренними военными и межнациональными конфликтами на территории Российской Федерации, вспыхнувшими после распада СССР. В результате этих конфликтов многие граждане Российской Федерации были вынуждены покинуть места своего постоянного проживания и переселяться в другие регионы государства. С целью оказания помощи этим лицам и оформления их правового статуса в Российской Федерации был принят Закон от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах»¹.

Вынужденный переселенец — это прежде всего гражданин Российской Федерации, покинувший место своего жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. Это может быть:

¹ СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110 (в ред. от 1 июля 2011 г.).

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

2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Вынужденными переселенцами Закон также признает иностранных граждан или лиц без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации и изменивших место жительства в пределах территории Российской Федерации по тем же обстоятельствам.

Вынужденными переселенцами признаются также граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории республики, входившей в состав СССР, получившие статус беженца в Российской Федерации и утратившие этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

Вынужденным переселенцем не может быть признано лицо:

1) совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации;

2) не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение 12 месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение 1 месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации;

3) покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Таким образом, главным отличием вынужденных переселенцев от беженцев является то, что вынужденный переселенец обладает гражданством РФ либо это постоянно проживающий в РФ иностранный гражданин, который перемещается внутри Российской Федерации. То есть между вынужденным переселенцем и Российской Федерацией существует правовая связь в виде гражданства или наличия права на постоянное проживание в РФ.

Беженцем и вынужденным переселенцем становятся лица, признанные в качестве таковых в установленном законом порядке. Процедура признания лица беженцем или вынужденным переселенцем в самом общем виде включает следующие этапы:

- обращение с ходатайством о признании беженцем или вынужденным переселенцем в уполномоченные органы;

- рассмотрение ходатайства;
- принятие решения по ходатайству.

Итогом принятия положительного решения является выдача лицу соответствующего удостоверения. Удостоверение беженца выдается на 3 года, а вынужденного переселенца — на 5 лет.

По своему статусу лица, признанные беженцами и вынужденными переселенцами, обладают правами и обязанностями наравне с гражданами Российской Федерации. Вместе с тем приобретение этого статуса дает лицу дополнительные права и устанавливает для него дополнительные обязанности, помимо тех, которыми обладают российские граждане. К таким особым правам может быть отнесено получение:

- направления на проживание в центре временного размещения;
- питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения;
- единовременного денежного пособия;
- содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания.

Лица, признанные беженцами, имеют также право на содействие в трудоустройстве, профессиональном обучении; в устройстве детей в образовательные учреждения; право на содействие в получении сведений о родственниках.

Дополнительные обязанности беженцев и вынужденных переселенцев включают обязанность:

- соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;
- при перемене места жительства перед выездом сняться с учета в территориальном органе федеральной миграционной службы и встать на учет по новому месту жительства;
- проходить ежегодный переучет в органах миграционной службы;
- сообщать в территориальный орган федеральной миграционной службы сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства.

§ 3. Предоставление политического убежища

Иностранцам и лицам без гражданства может быть также предоставлено *политическое убежище* в Российской Федерации. Порядок предоставления политического убежища утвержден

Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746¹. Основанием для предоставления политического убежища является преследование лица или реальная угроза стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом, в отличие от оснований признания беженцем, такое преследование должно быть направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Лицо, желающее получить политическое убежище, в течение 7 дней по прибытии на территорию Российской Федерации обращается лично с письменным ходатайством в территориальный орган Федеральной миграционной службы по месту своего пребывания. На период рассмотрения ходатайства лицу выдается справка, которая подтверждает законность его пребывания в России. Федеральная миграционная служба рассматривает поступившее ходатайство. При этом ФМС запрашивает заключения Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища Российской Федерацией. В каждом из указанных органов ходатайство рассматривается не более одного месяца.

Итоговое решение о предоставлении лицу политического убежища принимается Президентом РФ. Президент РФ издает Указ о предоставлении политического убежища. Лицу выдается соответствующее свидетельство установленного образца. На основании этого свидетельства лицу оформляется вид на жительство. Следует отметить, что в отличие от статуса беженцев и вынужденных переселенцев политическое убежище предоставляется на неопределенный срок.

§ 4. Правовой статус соотечественников

Относительно новым для российского законодательства субъектом являются *соотечественники за рубежом*. Данная категория лиц появилась после распада СССР, когда миллионы русскоязычного населения оказались за пределами своей родины.

¹ Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (в ред. от 27 июля 2007 г.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.

В Российской Федерации принят Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹. По данному закону, соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве (в данном случае речь идет об СССР), проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Федеральный закон о государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом подразделяет соотечественников на три категории:

во-первых, это граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации. Государство Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за рубежом. Граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом, пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, проживающими на ее территории, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации при соблюдении законодательства государства проживания;

во-вторых, это лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации;

в-третьих, это лица, сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

- лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;
- выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Соотечественникам — иностранным гражданам и лицам без гражданства Российская Федерация оказывает всяческое содействие. В частности, для них установлен упрощенный порядок приобретения российского гражданства. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию. В целях содействия соотечественникам в сохранении и развитии ими своего культурного наследия органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной вла-

¹ СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670 (в ред. от 23 июля 2010 г.).

сти субъектов Российской Федерации оказывают помощь культурным центрам, культурно-просветительским организациям, библиотекам, архивам, музеям, театрам, музыкальным и хореографическим ансамблям, художественным студиям и другим профессиональным и любительским творческим коллективам соотечественников. Также органы власти в РФ способствуют изучению культурного наследия соотечественников; содействуют всем видам культурного обмена между Российской Федерацией и соотечественниками.

Кроме того, в условиях демографического кризиса в Российской Федерации, характеризующегося существенным сокращением численности трудоспособного населения, Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 была утверждена «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»¹. Целью данной Государственной программы является стимулирование и организация процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, а также компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию. Соотечественнику, ставшему участником программы, выдается свидетельство установленного Правительством Российской Федерации образца. Участник программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки, в том числе:

- на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания;
- на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации;
- на получение за счет средств федерального бюджета единовременного пособия на обустройство («подъемных»);
- на получение за счет средств федерального бюджета ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации, но не более чем в течение шести месяцев. Размер пособия определяется с учетом прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- на получение компенсационного пакета участника Государственной программы, включающего в себя услуги государственных и муниципальных учреждений дошкольного воспитания, общего и про-

¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820 (в ред. от 12 января 2010 г.).

фессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и услуги государственной службы занятости.

Расходы на финансирование компенсационного пакета осуществляются за счет средств соответствующих бюджетов.

Участие в Государственной программе дает соотечественнику и членам его семьи, являющимися иностранными гражданами или лицами без гражданства, в приоритетном порядке право на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и на приобретение гражданства Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Каким законодательным актом регулируется статус лиц без гражданства в Российской Федерации? Имеются ли какие-либо международные акты в этой сфере?

2. Какими правами и обязанностями обладают иностранные граждане, постоянно проживающие в Российской Федерации?

3. Допускает ли российское законодательство возможность участия иностранных граждан в выборах? В референдумах? Поступать на государственную или муниципальную службу?

4. Каков правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев? Имеются ли в их правовом статусе общие черты?

5. Кто и в каком порядке предоставляет политическое убежище в Российской Федерации?

6. Кого российское законодательство относит к соотечественникам?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. М., 2003.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах».

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах».

Федеральный закон от 24 мая 1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

ГЛАВА 11.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Понятие, юридическая природа и классификация конституционных прав и свобод.
2. Личные (гражданские) права и свободы человека и гражданина.
3. Политические права и свободы.
4. Экономические, социальные и культурные права и свободы.
5. Основные обязанности.

§ 1. Понятие, юридическая природа и классификация конституционных прав и свобод

Конституционные права и свободы составляют ядро правового статуса личности. В них наиболее концентрированно выражается содержание основ правового статуса человека и гражданина — то общее, что присуще каждой личности, ее правовому положению независимо от каких-либо обстоятельств.

Отрасли российского права, закрепляя правовое положение личности в той или иной сфере общественных отношений, основываются на конституционных правах и свободах человека и гражданина, которые выступают ориентиром развития правовой системы государства и являются критериями оценки правового регулирования общественных отношений.

Поэтому ценность конституционных прав и свобод не сводится к защите интересов личности, обеспечению ее свободы во всех сферах жизни общества. Ибо конституционные права и свободы не только очерчивают границы власти государства и пределы свободы личности в ее взаимоотношениях с другими лицами, но и выступают одним из основных элементов правопорядка в обществе, определяют основы современной концепции демократического, правового и социального государства.

Важнейший признак конституционных прав и свобод, характеризующий их юридическую природу, состоит в том, что они отнесены Конституцией Российской Федерации к *основным правам и свободам человека*, которые неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17, ч. 1 ст. 55). Таким образом, Конституция признает первичность основных (конституционных) прав и свобод человека по отношению к государству, которое обязано их признавать, соблюдать и

защищать согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 2, ч. 1 ст. 17).

Конституция РФ, закрепляя основные права и свободы, различает, как уже отмечалось, *права человека и права гражданина*. Это близкие, но не совпадающие понятия.

Права человека — это права, которые признаются государством в силу международных договоров за каждым человеком вне зависимости от его гражданства: государство обязано обеспечить эти права каждому человеку, который находится на его территории. К международным актам о правах человека относятся: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и др.

Права гражданина в своей основе имеют права человека, включая также права и свободы, которые признает государство только за своими гражданами, т. е. они определяются фактом наличия у человека гражданства данного государства.

Согласно Конституции РФ (ст. 62), иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральными законами или международным договором. Так, иностранные граждане и лица без гражданства не могут состоять членами политических партий, участвовать в выборах в органы государственной власти.

Наряду с понятиями «права человека», «права гражданина» Конституция использует *понятие «личность»*: в ст. 21 говорится о достоинстве личности, которое, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, выступает основой всех прав и свобод человека и необходимым условием их существования и соблюдения (постановления от 3 мая 1995 г. № 4-П, от 15 января 1999 г. № 1-П и др.).

В ст. 64 говорится об основах правового статуса личности. Необходимо учитывать, что в юриспруденции понятие «личность» используется не в том смысле, что в социологии. Социология рассматривает личность как результат социализации индивида, который усваивает традиции и систему ценностных ориентаций. Чем больше человек усваивает в процессе социализации, тем более развитую личность он собой представляет. Поэтому личностью не рождаются, а становятся. Конституция Российской Федерации использует понятие «личность» для краткого выражения сути двух понятий: «человек» и «гражданин» и признает личностью каждого человека, каждого гражданина.

Личности принадлежат права и свободы. По своей юридической природе *понятия «право» и «свобода»* тождественны, равноценны и взаимозаменяемы, они определяют обеспечиваемые государством право-

вые возможности человека и гражданина свободно избирать вариант своего поведения. Различие в терминах — во многом дань исторической традиции.

Первоначально основные права возникали как свободы, обеспечивающие самостоятельность человека в определенных сферах, куда государственные органы не должны были вторгаться.

Вместе с тем можно указать и на некоторые различия между понятиями «основные права» и «основные свободы». Термин «право» определяет, как правило, конкретные действия человека (право избирать и быть избранным и др.), свидетельствует о возможности получения каких-либо социальных благ (право на получение чего-либо, например, право на образование и др.).

Понятие «свобода» очерчивает сферы жизни и деятельности человека, в которые государство не вправе произвольно вмешиваться. Это понятие характеризует определенную независимость человека от государства, его самостоятельность, открывая перед ним широкий выбор возможностей поведения. Как правило, речь идет о сферах духовной, творческой деятельности, личной неприкосновенности и др.

Конституционные права и свободы — это субъективные права и свободы личности. Но субъективные права особого рода: они определяют основные, наиболее значимые для жизнедеятельности человека его правовые возможности в различных сферах общественной жизни.

Их реализация обеспечивает участие личности в управлении государством, в общественно-политической жизни страны, создает правовые предпосылки для удовлетворения жизненно важных материальных и духовных потребностей.

Субъективные права и свободы всегда ассоциируются с наличием у их носителей признаваемой законом *возможности* поступать так или иначе, в отличие от юридической обязанности, представляющей собой необходимое (должное) поведение.

При этом субъективное право выступает, *во-первых*, как возможность совершать правомерные действия (например, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства); *во-вторых*, как возможность требовать совершения определенных действия со стороны других лиц (например, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды); *в-третьих*, как возможность пользоваться определенным социальным благом (например, право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им); *в-четвертых*, как возможность обращаться за защитой своих нарушенных прав (право на судебную защиту своих прав и свобод).

Конституционные права и свободы — это признаваемые государством согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и закрепляемые в Конституции основные, т. е. неотчуждаемые, права и

свободы, принадлежащие человеку от рождения. Они представляют собой гарантируемые государством основные юридические возможности человека и гражданина избирать вид и меру своего поведения в различных сферах жизни общества и государства и действовать в собственных интересах, интересах других лиц, общественных интересах.

Основные права и свободы человека обладают особыми юридическими свойствами:

- а) они принадлежат каждому от рождения, т. е. Конституция признает, по сути, их естественно-правовой характер;
- б) они неотчуждаемы, принадлежат человеку от рождения и до смерти, т. е. не возникают вновь и не прекращаются;
- в) они имеют всеобщий характер, т. е. принадлежат всем и каждому;
- г) содержание и объем этих прав и свобод одинаковы для всех;
- д) они лежат в основе других прав и свобод, закрепляемых отраслями российского права, например, реализация права на образование приводит к возникновению прав школьника, студента;
- е) они имеют повышенную юридическую защиту. Нормы Конституции РФ, закрепляющие в гл. 2 права и свободы человека, могут быть изменены только путем принятия новой Конституции. Согласно ст. 125 Конституции РФ, граждане вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой только в случае нарушения конституционных прав и свобод;

ж) они являются непосредственно действующими. В силу признания их Конституцией высшей ценностью, в силу своей юридической природы, нормативности, а также прямого действия Конституции (ст. 15) конституционные права и свободы оказывают непосредственное регулирующее воздействие на общественные отношения. Они в соответствии с Конституцией определяют смысл и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Ими обязаны руководствоваться в своей деятельности все органы публичной власти, их должностные лица.

Регулирующее воздействие на общественные отношения, оказываемое непосредственным действием конституционных прав и свобод, — многогранно: они выступают ориентиром правотворческой деятельности, критерием оценки действующих правовых норм, их конституционности, обуславливают необходимость конкретизации и развития конституционных норм в отраслевом законодательстве и т. п.

Многие конституционные права и свободы сформулированы в достаточно общей форме. Поэтому в тех случаях, когда для их осуществления требуется дополнительное законодательное регулирование, обязанным субъектом является государство, его органы, которые должны обеспечивать необходимые правовые условия для реализации

конституционных прав и свобод. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» говорится, что суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности, «когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения».

Некоторые конституционные права и свободы могут быть реализованы и вне конкретного правоотношения, например свобода мысли.

Конституция Российской Федерации признает носителями основных прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем отдельные конституционные права и свободы реализуются не только отдельной личностью, но и коллективом граждан, выступающим в качестве юридического лица. Конституции некоторых зарубежных государств прямо распространяют некоторые основные права и свободы на юридических лиц. Так, ст. 19 Основного закона ФРГ устанавливает, что «основные права распространяются также на отечественные юридические лица, поскольку эти права по своей природе к ним применимы».

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 96) устанавливает, что «правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе». Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений (постановление от 12 октября 1998 г. № 24-П и др.) признал в качестве субъектов права на обращение с конституционной жалобой религиозные объединения, акционерные общества, товарищества и общества с ограниченной ответственностью — юридических лиц, созданных гражданами для совместной реализации конституционных прав.

Основные права и свободы человека и гражданина подразделяются в зависимости от сфер жизнедеятельности личности на личные (гражданские), политические и экономические, социальные и культурные права и свободы.

Основные права и свободы человека подразделяются также в зависимости от времени их возникновения и признания государствами. В связи с этим используется понятие «поколение прав человека».

К *первому поколению прав* относятся те, что были сформулированы в процессе осуществления буржуазных революций, когда стали

появляться первые декларации о правах человека. Речь идет главным образом о личных (гражданских) и политических правах и свободах. Существенную роль в обосновании и развитии прав человека внесли представители теории естественного права (Гуго Гроций, Дж. Локк, Т. Гоббс, Ж. Ж. Руссо и др.), которая стала господствующей в эпоху Нового времени. Идея прирожденных и неотчуждаемых прав человека наиболее ярко была выражена во Французской декларации прав человека и гражданина (1789 г.), которая провозглашала: «Люди рождаются и живут свободными и равными в правах... Цель любого политического объединения состоит в сохранении естественных и незыблемых прав Человека. Этими правами являются свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению».

Появление *второго поколения прав* человека — экономических, социальных, культурных — относится к концу XIX — началу XX в. и связано с борьбой трудящихся масс за улучшение своего социально-экономического положения. Свое обоснование эти права нашли в различных социалистических идеях и в практике их реализации, в частности, в РСФСР, СССР, а также в идеях социального государства, государства всеобщего благоденствия.

Третье поколение прав человека, которое возникло после окончания Второй мировой войны, часто именуют коллективными правами, хотя его основы заложены в международных документах, в которых закреплены индивидуальные права и свободы человека (Устав ООН, Международные пакты о правах человека и др.). Эти права — неотъемлемые права народов, но пользуются ими не только народы, но и лица, относящиеся к данному народу. Эти права включают право на существование, право на самоопределение, право на благоприятную окружающую среду и др.

§ 2. Личные (гражданские) права и свободы

Личные (гражданские) права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ 1993 г. открывают перечень конституционных прав и свобод. Для личных прав и свобод человека и гражданина характерно:

- являются наиболее важными, обладают наибольшей значимостью в системе конституционных прав и свобод;
- не связаны с обладанием гражданством, принадлежат каждому человеку;
- имеют естественный характер происхождения;
- непосредственно связаны с обеспечением частной жизни человека, с его жизнью, здоровьем, достоинством, свободой, неприкосновенностью.

Личные права и свободы очерчивают ту сферу жизни человека, куда государство произвольно не должно вторгаться.

К личным правам и свободам относятся право на жизнь (ст. 20), право на достоинство личности (ст. 21), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на неприкосновенность частной жизни (ст. 23, 24), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право определять и указывать свою национальную принадлежность и свободно пользоваться родным языком (ст. 26), право свободно передвигаться на территории Российской Федерации, свободно въезжать в Россию и выезжать за ее пределы (ст. 27), свобода совести и вероисповедания (ст. 28), свобода мысли и слова (ст. 29).

Основным личным правом человека является *право на жизнь*. Впервые право на жизнь появилось в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 38) после внесения в нее поправок в 1992 г. Ни в одной из ранее действовавших Конституций, а также в Конституции РСФСР 1978 г. это право не упоминалось.

Данное право означает прежде всего, что никто не может быть произвольно лишен жизни. Государство в законодательстве закрепляет меры ответственности за убийство и причинение вреда здоровью человека. Государство гарантирует человеку защиту права на жизнь всеми способами, не запрещенными законом, в том числе и самозащиту.

Обеспечение права на жизнь как права на физиологическое существование означает также поддержание жизни и здоровья граждан, которое осуществляется государством. Так, государство гарантирует оказание бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения; проводит мероприятия, направленные на борьбу с алкоголизмом и наркоманией; мероприятия по борьбе с загрязнением окружающей среды; обеспечение радиационной безопасности населения.

Современные проблемы реализации права на жизнь тесно связаны с развитием новой научной дисциплины — биоэтики. Биоэтика определяет, какие действия по отношению к живому с моральной точки зрения допустимы, а какие недопустимы. Среди основных направлений биоэтики, выделяются проблемы эвтаназии, трансплантации органов и тканей человека, искусственного прерывания беременности, проблемы клонирования, генной инженерии. Указанные проблемы требуют правового регулирования.

Конституция РФ в ч. 2 ст. 20 содержит положения о смертной казни. Таким образом, государство, с одной стороны, гарантирует человеку право на жизнь, а с другой — сохраняет за собой исключительное право лишить человека жизни через применение к нему наказания в виде смертной казни. Из смысла конституционной нормы следует, что смертная казнь:

- является временной мерой, так как существует «впредь до ее отмены»;
- является исключительной мерой, так как устанавливается только за особо тяжкие преступления против жизни. Кроме того, приговоренный к смертной казни имеет право на помилование;
- может устанавливаться только федеральным законом, т. е. данный вид наказания не может быть предусмотрен в подзаконном акте.

Обвиняемому в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание в виде смертной казни, должно быть предоставлено право на рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей.

В связи с вступлением России в Совет Европы и подписанием Протокола № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусматривающего отмену смертной казни, у нашего государства возникли обязательства по постепенной отмене смертной казни. Однако, Протокол № 6 до сих пор Россией не ратифицирован. В 2009 г. Конституционным Судом РФ было вынесено Определение, в котором он указал следующее: поскольку смертная казнь как наказание в России уже длительное время не назначается и не исполняется, то можно констатировать, что сформировались устойчивые гарантии права гражданина не быть подвергнутым смертной казни. Таким образом, по мнению Суда, происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода¹.

Следующим важным личным правом является право *на охрану государством достоинства личности* (ст. 21). Под достоинством понимается совокупность индивидуальных ценностей конкретного человека, заключающихся в его нравственных качествах, а также уважение этих качеств в самом себе². Каждый как личность имеет ценность в глазах государства, которое обязано охранять его достоинство. Защите со стороны государства подлежит достоинство любого человека, независимо от его реальной оценки обществом, а также независимо от того, как сам человек относится к себе. Согласно Конституции РФ, ничто не может быть основанием для умаления человеческого достоинства. Под умалением достоинства понимается отрицательная оценка личности человека, его моральных, умственных и иных качеств, представление человека менее значимым. Это означает, что никакие обстоятельства не должны служить основанием для подобного отношения к челове-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009. № 1344-О-Р.

² Толковый словарь русского языка / под ред. С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой. М., 1999. С. 177.

ку. За унижение человеческого достоинства государство устанавливает гражданско-правовую и уголовно-правовую ответственность. Так, предусмотрена ответственность за клевету, оскорбление, посягательство на честь и деловую репутацию. Государство гарантирует судебную защиту достоинства личности.

Особая охрана достоинства требуется в отношении социально незащищенных слоев населения: пенсионеров, инвалидов, лиц, страдающих психическими расстройствами. Охрана достоинства должна осуществляться как в отношении взрослых, так и детей. Понятие «достоинство» применимо и к умершему человеку. Человек имеет право быть погребенным с соблюдением обычаев, традиций, религиозных и культовых обрядов, согласно его волеизъявлению.

Право на охрану достоинства личности означает также, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

Статья 22 Конституции Российской Федерации открывает группу прав, которые можно условно обозначить как «*права на неприкосновенность*». В эту группу входят право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на неприкосновенность частной жизни (ст. 23, 24) и право на неприкосновенность жилища (ст. 25). Важнейшим среди них является *право на свободу и личную неприкосновенность*, так как оно непосредственно связано с личностью человека, с его правом на жизнь. Право на свободу означает возможность человека действовать в соответствии со своей волей. Человек может совершать любые действия, пользоваться свободой передвижения, свободой выбора места жительства. Человек свободен в своих взглядах, мнениях, убеждениях. Однако свободные действия допустимы лишь в рамках закона.

Право на свободу не может быть реализовано без права на личную неприкосновенность. Личная неприкосновенность означает недопустимость вторжения в сферу свободы человека, запрет произвольного лишения человека свободы.

Право на свободу и личную неприкосновенность означает также, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. Конституция Российской Федерации устанавливает, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Государство гарантирует право каждого на свободу и личную неприкосновенность, предусматривая с этой целью государством предусматривается ответственность за его нарушение. Например, установлена уголовная ответственность за похищение человека, за незаконное лишение свободы, за торговлю людьми, использование рабского труда, за захват заложников.

В ст. 23 и 24 Конституции РФ закрепляется *право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени*.

Частная жизнь — это те стороны личной жизни человека, которые он не желает делать достоянием других. Это семейные и дружеские отношения; отношения между родственниками, интимные стороны жизни. Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, а также защиту своей чести и доброго имени означает запрет произвольного вмешательства в указанные сферы. Вмешательство в личную и семейную жизнь недопустимо как со стороны государства, государственных органов, должностных лиц, так и со стороны других граждан, организаций. Государство закрепляет и гарантирует механизмы защиты от такого вмешательства. Так, в законодательстве устанавливается запрет требовать от человека сведения, составляющие его личную и семейную тайну.

В содержание права на неприкосновенность частной жизни входит также запрет разглашения сведений личного характера (персональные данные). В ст. 24 Конституции РФ закреплено, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Эти сведения могут быть доверены лицом представителям некоторых профессий (врачам, нотариусам, банковским работникам, следователям и др.), на которых лежит обязанность их неразглашения (профессиональная тайна).

Конституция РФ закрепляет право каждого человека на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений. Право на тайну корреспонденции означает, что никто не может без согласия лица производить ее осмотр, вскрытие, прослушивание, осуществлять какой-либо контроль над перепиской, телефонными переговорами и иными видами связи между гражданами.

С правом на неприкосновенность частной жизни тесно связано *право на неприкосновенность жилища* (ст. 25). В Конституции РФ под жилищем понимаются не только жилые помещения (квартиры, дома), в которых граждане постоянно или преимущественно проживают, но и помещения, предназначенные для временного пребывания (гостиницы, общежития, дачи, санатории, дома отдыха и т. п.), занимаемые ими на законных основаниях. Право на неприкосновенность жилища означает, что никто не может проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц. При этом под проникновением в жилище следует понимать не только физическое проникновение, но также и установку видеокамер, звукозаписывающей аппаратуры, прослушивающих устройств.

В случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения, допускается ограничение права на неприкосно-

венность жилища. Например, для предотвращения беспорядков, для пресечения правонарушений, в случае чрезвычайных обстоятельств (пожар, затопление, землетрясение) и др.

К личным правам граждан относятся *право определять и указывать свою национальную принадлежность, а также право на пользование родным языком* (ст. 26). Под определением национальной принадлежности необходимо понимать самоидентификацию человека определенному этносу, осознание им своей принадлежности к той или иной этнической группе. Каждый человек вправе сам определять свою национальную принадлежность. При этом запрещается принуждение человека к определению и указанию своей национальной принадлежности. Гражданин не обязан указывать свою национальность в каких-либо документах, анкетах, обращениях в органы власти и т. п. Такое указание возможно только на добровольной основе.

В то же время никто не может запретить человеку указать свою национальную принадлежность. При этом определение национальной принадлежности не влечет никаких правовых последствий: ни негативных, ни позитивных. То есть это не может быть основанием для дискриминации человека, какого-либо ограничения его прав. Также определение национальной принадлежности не влечет за собой предоставления каких-либо льгот или привилегий лицу.

Принадлежность к определенной национальности означает также приверженность традициям, культуре, обычаям того или иного этноса. Конституция РФ закрепляет право каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Статья 17 Конституции РФ устанавливает *право каждого на свободу передвижения*. По Конституции РФ каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона.

Место пребывания — то, где гражданин проживает временно (гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, туристская база, больница и др.). В отличие от места пребывания, *место жительства* — то, где гражданин проживает постоянно или преимущественно на законных основаниях¹ (жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, общежитие, гостиница-приют, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.). Согласно

¹ Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

действующему российскому законодательству граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. При этом важно подчеркнуть, что сама по себе регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или уменьшения прав и свобод граждан. Регистрационный учет пришел на смену институту прописки, долгое время существовавшему в СССР.

Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации может быть ограничено в пограничной полосе; в закрытых военных городках; в закрытых административно-территориальных образованиях; в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Право на свободу передвижения предполагает не только возможность каждого свободно передвигаться по территории Российской Федерации, но также и возможность свободного выезда за ее пределы. Выезд гражданина Российской Федерации из нее не влечет для него, его супруга или близких родственников каких-либо ограничений его прав. Граждане Российской Федерации, пребывающие за ее пределами, находятся под защитой и покровительством Российской Федерации. Такую защиту осуществляют ее дипломатические представительства и консульские учреждения.

Конституция РФ закрепляет также право граждан РФ беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Право гражданина РФ на выезд из нее может быть временно ограничено в случаях, установленных федеральным законом. Например, если гражданин имеет доступ к сведениям, отнесенным к государственной тайне; если призван на военную службу; если осужден за совершение преступления и в других случаях.

Свобода совести и вероисповедания (ст. 28). Свобода вероисповедания означает возможность исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию, свободно выбирать, менять и распространять религиозные убеждения. Свобода совести является более широким понятием, чем свобода вероисповедания, и включает как свободу исповедовать любую религию, так и не исповедовать никакой, т. е. быть атеистом.

Свобода совести и вероисповедания — это не только свобода убеждений (внутренняя свобода), но и свобода действий, т. е. убеждения могут быть выражены вовне. Так, в соответствии со своими религиоз-

ными взглядами человек может создавать религиозные объединения, вступать в них; может свободно распространять религиозные и атеистические убеждения любым законным способом.

В России действует Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». По данному закону свобода совести и вероисповедания означает, что установление каких-либо преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается. Никто не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии. Какое-либо воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе сопряженное с насилием над личностью, с умышленным оскорблением чувств граждан в связи с их отношением к религии, с пропагандой религиозного превосходства, с уничтожением или с повреждением имущества либо с угрозой совершения таких действий, запрещается и преследуется в соответствии с федеральным законом.

Свобода мысли и слова, закрепленная в ст. 29 Конституции РФ, может быть отнесена как к личным, так и к политическим правам и свободам граждан.

Свобода мысли — это свобода внутренней духовной, интеллектуальной жизни человека. Никто не вправе ограничивать возможность человека мыслить свободно. Запрещены какие-либо незаконные воздействия на мозг, на психику человека, на его подсознание. Свобода мысли также означает, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений, мыслей, убеждений или отказу от них.

Свобода мысли тесно связана со свободой слова, так как мысли человека выражаются вовне в словесной форме. Каждый имеет право на свободное выражение своего мнения любыми законными способами. Однако эта свобода не безгранична. Согласно Конституции РФ, не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Составляющим элементом конституционного права на свободу мысли и слова является также *свобода информации*. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Ограничение права на свободу информации может устанавливаться федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здо-

рования, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Например, может быть ограничен доступ к информации, отнесенной законом к сведениям, составляющим государственную тайну.

§ 3. Политические права и свободы

Политические права и свободы обеспечивают участие граждан в политической жизни, в управлении государством. Реализуя их, граждане участвуют в осуществлении государственной и муниципальной власти, в решении государственных и общественных вопросов на разных уровнях публичной власти, используя формы непосредственной и представительной демократии, институты гражданского общества. Для реализации политических прав и свобод важное значение имеет гарантированность Конституцией политического и идеологического многообразия, многопартийности, свободы слова и мысли, свободы массовой информации, а также конституционный запрет цензуры.

В системе политических прав и свобод граждан Российской Федерации основное место занимает *право участвовать в управлении делами государства.*

Право на участие в управлении делами государства имеет свои особенности. Во-первых, оно реализуется посредством осуществления ряда других политических прав и свобод граждан, будучи тесно связанными с избирательными правами граждан, правом на участие в референдуме и другими. И, во-вторых, право участвовать в управлении делами государства осуществляется двумя способами. Граждане непосредственно участвуют в управлении государством: посредством участия в выборах, в референдуме, поступая на государственную службу, участвуя отправлении правосудия, а также через своих выборных представителей (депутатов и др.).

Участие граждан в управлении государством гарантируется их участием в референдуме, в свободных выборах, которые являются высшим непосредственным осуществлением власти народа. Граждане могут инициировать проведение референдума, участвовать в его проведении. Участие в выборах предполагает наличие у граждан избирательных прав. Активное избирательное право заключается в праве граждан, достигших возраста 18 лет, участвовать в любых выборах в качестве избирателя. Пассивное избирательное право предполагает возможность гражданина быть избранным в любые органы государственной власти и местного самоуправления. Избирательное законодательство устанавливает в некоторых случаях для реализации пассивной избирательной правосубъектности ценз оседлости (для кандидатов на должность Президента РФ), т. е. требования постоянного проживания в данной

местности до начала выборов в течение определенного срока, а также достижения определенного возраста (например, для кандидатов в депутаты Государственной Думы — 21 год).

Право на участие в управлении государством гарантируется равным доступом к государственной службе (ч. 4 ст. 32). Право поступления на государственную службу требует профессиональной подготовки, достижения определенного возраста и других условий; поэтому всеобщность этих прав распространяется лишь на возможность, а не на реализацию.

Право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе регулируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который устанавливает правовые основы организации государственной гражданской службы Российской Федерации и основы правового положения служащих. Необходимо также учитывать, что, хотя Конституция РФ не упоминает муниципальную службу, но согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», граждане, а в определенных случаях (при наличии международного договора) и иностранные граждане имеют право поступать и на муниципальную службу, которая создается в органах местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32), что обязательно при формировании и осуществлении судебной власти в правовом демократическом государстве. Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей.

Механизм участия граждан Российской Федерации в осуществлении правосудия установлен целым рядом федеральных законов: от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции Российской Федерации»; от 30 мая 2001 г. № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации»; от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» и др.

Граждане имеют право на обращения (индивидуальные и коллективные) в государственные органы и органы местного самоуправления. В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. (ст. 33) граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Иностранцы граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на обращение наравне с гражданами Российской Федерации, за исклю-

чением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Механизм реализации права граждан на обращения закреплен нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который определяет обращения, как «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалобу, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления».

К обращениям относятся: а) заявление (просьба гражданина о содействии в реализации конституционных прав и свобод, сообщение о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц); б) предложение (рекомендация гражданина по совершенствованию правового регулирования или деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений), в) жалоба (просьба гражданина о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов).

Значение права граждан Российской Федерации на обращение обусловлено тем, что оно является не только важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан, способом восстановления нарушенного права, но также и источником информации для органов власти, формой обратной связи власти и граждан.

Политический характер имеет и *право на объединение*¹, закрепляемое в ст. 30 Конституции. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» устанавливает порядок создания общественных объединений, их организационно-правовые формы и виды, принципы деятельности, а также основания приостановления деятельности общественных объединений, их ликвидации.

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица — общественные объединения. Право граждан на объединение включает в себя: право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан.

¹ Граждане могут создавать также общественные объединения, которые не преследуют политические цели.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица — общественные объединения. Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет, а членами и участниками детских общественных объединений — граждане, достигшие 8 лет.

В соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными. Членство в политической партии является добровольным и индивидуальным.

Прием в политическую партию осуществляется на основе личных письменных заявлений граждан Российской Федерации в порядке, предусмотренном уставом политической партии. При этом гражданин может быть членом только одной политической партии. Закон запрещает требовать от граждан, чтобы они при представлении официальных сведений о себе указывали членство в политической партии или отсутствие такового. Членство гражданина в политической партии или отсутствие такового не может служить основанием для ограничения его прав и свобод, а также быть условием предоставления ему каких-либо преимуществ. Члены политической партии не связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей, за исключением лиц, работающих в руководящих и контрольно-ревизионных органах политической партии, ее региональных отделений или иных структурных подразделений. Членство в политической партии не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, а также в зависимости от пола, происхождения, имущественного положения, места жительства. Ограничение права на вступление в ней либо обязанность приостановления членства в политической партии может устанавливаться для определенных категорий граждан федеральными конституционными законами и федеральными законами, в частности, для судей.

Конституция РФ закрепляет *право на собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование* (ст. 31). Правовые, демократические государства стремятся гарантировать свободу мирных собраний, обеспечить общественный порядок при проведении публичных массовых мероприятий. Согласно Конституции России, граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Механизм реализации конституционного права на свободу публичных мероприятий в России регулируется Феде-

ральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Публичное мероприятие — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Федеральный законодатель выделяет пять видов публичных мероприятий:

1) *собрание* (совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов);

2) *митинг* (массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера);

3) *демонстрация* (организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации);

4) *шествие* (массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам);

5) *пикетирование* (форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации).

В Российской Федерации действует уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий, т. е. для их проведения не требуется специального разрешения властей. Он заключается в том, что инициаторы, лица, уполномоченные организаторами массовых акций, подают уведомление о проведении массовой акции в органы исполнительной власти в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия.

Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований — гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний — 16 лет), политические партии, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Проведение манифестаций может быть запрещено, если цели их проведения противоречат Конституции, конституциям или уставам ее субъектов, а мероприятие угрожает общественному порядку и безопасности граждан. В Федеральных конституционных законах от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» и от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривается запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий на территории, на которой введено чрезвычайное или военное положение.

Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах, в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Возможно прекращение публичных мероприятий. Основаниями прекращения может быть создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц; совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

Предусматривается ответственность за нарушение порядка организации и проведения манифестаций, в зависимости от характера допущенного нарушения.

§ 4. Экономические, социальные и культурные права и свободы

Экономические и социальные права направлены на удовлетворение наиболее важных материальных интересов и потребностей членов общества и создание каждому условий для достойной жизни и свободного развития. Их реализация обеспечивает право на собственность, труд, отдых, здоровье, социальное обеспечение граждан и является предпосылкой не только физического существования человека, но и его самостоятельности в экономической сфере, сфере предпринимательства, в распоряжении своими способностями к труду. Эта группа прав распространяется не только на граждан РФ, а на каждого, кто законно находится на территории РФ.

Провозглашенные в действующей Конституции в качестве основ конституционного строя многообразие и равная защита всех форм собственности предполагают *свободу предпринимательской и иной экономической деятельности*. Ограничения такой деятельности могут устанавливаться только законом. Конституция РФ предусматривает, каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной за-

кономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Право на экономическую деятельность — общее принадлежащее каждому право, содержащее в себе комплекс прав, обеспечивающих возможность организовать и осуществлять предпринимательскую деятельность. Для этого каждый может создавать на свой риск и под свою имущественную ответственность предприятия, регистрироваться в качестве предпринимателя без образования юридического лица, свободно заключать договоры с юридическими и физическими лицами, приобретать и распоряжаться собственностью. Отдельные виды предпринимательской деятельности регулируются Гражданским кодексом РФ (ГК РФ).

Экономическая свобода обеспечивается государственной защитой частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. По Конституции *каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.* Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. *Одной из гарантий стабильности права частной собственности является предусмотренное Конституцией право ее наследования.*

Особым образом в РФ регулируется *право частной собственности на землю*. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Закрепленное в Конституции *право на свободу труда* включает в себя *право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию*. Каждый может реализовать это право различными способами, в том числе работать по найму, занять выборную должность, заниматься предпринимательской деятельностью, создать предприятие. Гарантиями свободы труда являются *запрет принудительного труда, право на труд в условиях безопасности и гигиены, право на вознаграждение за труд без дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда*, который, в соответствии с ТК РФ, не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного человека. Если эти требования не обеспечиваются, работодатель несет за это ответственность вплоть до уголовной.

В Российской Федерации провозглашается и гарантируется *право на защиту от безработицы*. Закрепление этого важного права в Конституции и законодательстве РФ означает обязанность государства

проводить экономическую политику, способствующую занятости населения и бесплатно помогать гражданам, не имеющим работы, в трудоустройстве, переобучении, выплате пособий и материальной помощи на условиях и в порядке, предусмотренном ТК РФ и Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации».

Составной частью свободы труда является предусмотренное Конституцией РФ *право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законодательством способов их разрешения, включая право на забастовку*.

Наряду с основными правами в сфере реализации свободы труда, в РФ закрепляется и гарантируется *право на отдых*. К гарантиям права на отдых можно отнести установление ТК РФ максимальной продолжительности рабочего времени не более 40 часов в неделю, ограничения сверхурочных работ, установление выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска продолжительностью не менее 28 календарных дней.

Конституция провозглашает *защиту материнства и детства, семьи*. Она осуществляется путем принятия государством мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан. По Конституции *родители имеют равные права и равные обязанности по воспитанию детей*, обеспечению их здоровья и обучения. Расторжение брака родителей или их раздельное проживание не влияет на объем родительских прав. Отдельно проживающий родитель не только вправе, но и обязан принимать участие в воспитании ребенка, а другой не вправе ему в этом препятствовать. Споры разрешаются органом опеки и попечительства или судом.

Установленный в качестве основы конституционного строя социальный характер государства предполагает заботу о тех членах общества, которые в силу ограниченных возможностей не способны обеспечить необходимый уровень жизнеобеспечения для себя и нетрудоспособных членов семьи. В России гарантируется *социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом*. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Важное место среди основных социально-экономических прав в РФ занимает *право на жилище*. Оно заключается в стабильности пользования жилым помещением, занимаемым лицом на законных основаниях, содействии государства в самостоятельном улучшении гражданами своих жилищных условий, предоставлении жилища из государственного и муниципального жилищных фондов, но только

малоимущим и иным указанным в Жилищном кодексе РФ категориям лиц. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере, в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма, принимают иные меры в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище. Содействие государства в реализации гражданами РФ своих жилищных прав состоит также в том, что средства граждан, вложенные в строительство и приобретение жилья, не облагаются налогом; органы государственной власти и органы местного самоуправления выделяют гражданам земельные участки для строительства жилья; принимаются национальные проекты и государственные программы содействия гражданам в улучшении ими своих жилищных условий, в том числе приоритетная национальная программа «Достойное и комфортное жилье — гражданам России», предусматривающие удешевление строительства жилья и выделение долгосрочных государственных и иных кредитов под залог строящегося или приобретаемого жилья (ипотечных кредитов), льготы молодым семьям и др.

Одной из гарантий права на жилище выступает конституционный запрет произвольного лишения жилища. Исчерпывающий перечень оснований и порядок выселения граждан из занимаемого ими жилого помещения установлены законом. Собственник вправе истребовать жилое помещение из чужого незаконного владения, требовать устранения всяких нарушений своих прав, даже если эти нарушения и не связаны с лишением права собственности. Постоянные пользователи могут защищать свои жилищные права также и против собственника жилого помещения. Защита конституционного права на жилище происходит в судебном порядке.

Важным конституционным социальным правом является *право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь*. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В соответствии с Конституцией в России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

В целях охраны жизни и здоровья населения Конституция запрещает сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, соз-

дающих угрозу для жизни и здоровья людей. УК РФ предусматривает ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья.

К числу основных социальных прав относится комплекс прав в сфере экологии. По Конституции каждый *имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением*. Реализация указанных прав обеспечивается проводимыми государством мерами по мониторингу окружающей среды, планированию мероприятий по ее охране, предотвращению экологически вредной деятельности и мерами по оздоровлению окружающей среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий, социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных, резервных и иных экологических фондов, организацией медицинского обслуживания населения, государственным контролем за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохранного законодательства. Важное место среди экологических прав граждан занимает право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды, поскольку такая информация позволит гражданам принять своевременные меры по защите своей жизни, здоровья, имущества от неблагоприятных воздействий природных явлений, природных и техногенных катастроф. Граждане и их объединения вправе требовать от органов государственной власти, органов местного самоуправления, гидрометеорологических и других органов, предприятий, учреждений, организаций предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране.

Юридические и физические лица, виновные в экологическом правонарушении, причинившем ущерб здоровью или имуществу граждан, возмещают его в полном объеме. Возмещение вреда здоровью граждан производится на основании решения суда по иску потерпевшего, членов его семьи, прокурора, уполномоченного на то государственного органа, общественного объединения. Сумма денежных средств взыскивается с того, кто причинил вред, а при невозможности его установления — из средств государственных экологических фондов.

В отдельную группу выделяются *культурные права*, реализация которых направлена на формирование духовно богатой личности, интегрированной в современное общество, удовлетворение потребностей граждан в сфере образования и культуры. Конституционное *право на образование* реализуется на основании Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образо-

вании» и некоторых других. Конституция и законодательство РФ закрепляют обязательность основного общего образования. Это означает, что государственные органы и органы местного самоуправления должны создать условия и возможности для получения детьми такого образования, а родители или лица, их заменяющие, обязаны обеспечить своим детям получение основного общего образования.

Конституция РФ и Закон РФ «Об образовании» гарантируют получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые. Второе и последующее высшее образование, в соответствии с законом, можно получить на платной основе как в государственном, так и в негосударственном учебном заведении. Для реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство устанавливает льготы при поступлении в государственные и муниципальные вузы, полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения образования.

В России *каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания и охрана интеллектуальной собственности*. Гарантиями свободы творчества в РФ являются запрет вмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления в творческую деятельность граждан и их объединений за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Авторы таких произведений и издатели могут быть привлечены к уголовной ответственности. Гарантией свободы творчества в средствах массовой информации является запрет цензуры. Творческую деятельность можно совмещать с любой государственной должностью. Наличие в Конституции норм об охране интеллектуальной собственности (исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности) — одна из важных гарантий свободы творчества.

В Российской Федерации каждый имеет *право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям*. Эти права в значительной мере обеспечиваются доступностью учреждений культуры. Основы законодательства РФ о культуре провозглашают, что каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности. Доступ к культурным ценностям неразрывно связан с бесплатным использованием библиотечными фондами, доступными ценами на билеты в театры, концертные залы, музеи. Законода-

тельство предусматривает обязанность учреждений культуры устанавливать льготы для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов, военнослужащих срочной службы и некоторых других категорий лиц.

Реализация конституционного права на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры зависит и от того, насколько население обеспечено учреждениями культуры — библиотеками, театрами, концертными залами, музеями, картинными галереями, кинотеатрами и т. д. Градостроительный кодекс РФ и Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» содержат нормы о недопустимости проектирования и строительства населенных пунктов и жилых массивов без обеспечения их объектами культуры с учетом градостроительных норм и правил, потребностей местного населения.

§ 5. Основные обязанности

Взаимосвязь и взаимообусловленность прав и обязанностей является важным принципом правового статуса личности. К основным, т. е. получившим конституционное закрепление, обязанностям отнесены не все, а только наиболее важные, значимые для личности, общества и государства обязанности, неисполнение которых ставит под угрозу возможность реализации конституционных прав. Наиболее важное значение имеет *обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы*. Она закреплена в ст. 15 Конституции, относящейся к основам конституционного строя, т. е. носит фундаментальный, незыблемый характер. Если эта обязанность не будет исполняться, под вопросом окажется реализация конституционных характеристик государства как демократического и правового, принципа высшей ценности человека, его прав и свобод, а также иных основ конституционного строя.

Иные основные обязанности закреплены в гл. 2 Конституции. Конституция РФ (ч. 3 ст. 17) устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Одной из важнейших конституционных обязанностей является *уплата законно установленных налогов и сборов*. Налоги и сборы — безвозмездные взносы юридических и физических лиц в государственный или местный бюджет, необходимые для осуществления функций государства и местного самоуправления. Закрепляя данную обязанность, Конституция содержит гарантии прав налогоплательщиков: установление налогов и сборов только законом и запрет обратной силы законов, устанавливающих новые налоги или ухудшающих положение налогоплательщиков. Виды налогов и сборов и общие принципы налогообложения устанавливает Налоговый кодекс РФ.

Следующая конституционная обязанность — *сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам* — отнесена к разряду основных, конституционных в силу важности сохранения среды обитания человека для настоящего и будущих поколений.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» каждый должен руководствоваться при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в первую очередь интересами обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения, сочетая экологические и экономические интересы; рационально использовать природные ресурсы, соблюдая требования природоохранного законодательства. Нормы об охране природной среды и рациональном использовании природных ресурсов содержатся в законодательных актах: Земельном, Водном кодексах, федеральных законах «О недрах», «Об охране животного мира» и др. Невыполнение данной конституционной обязанности влечет уголовную, административную и иные виды ответственности. Уголовный кодекс РФ содержит целую главу об экологических преступлениях (14 видов), среди которых загрязнение вод, загрязнение атмосферы, порча земли, незаконная охота, нарушение правил охраны рыбных запасов, уничтожение или повреждение лесов и др. Соответствующий раздел содержится и в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Гражданское законодательство предусматривает возмещение ущерба и крупные штрафы за причинение экологического вреда.

Конституционный долг и обязанность защиты Отечества гражданами РФ установлены в интересах обеспечения обороноспособности государства, мира и стабильности в стране. До перевода российских вооруженных сил на профессиональную основу их комплектование осуществляется в добровольном порядке — по контракту, а также на основе призыва граждан РФ на военную службу. Воинская обязанность граждан РФ, в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», предусматривает: воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Граждане РФ вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу в порядке, установленном законом. Иностранцы граждане могут служить в Вооруженных Силах РФ по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, но это не является их конституционной обязанностью.

Уклонение граждан РФ от призыва является преступлением. Но демократический, правовой характер государства предполагает уважение религиозных и иных, в том числе пацифистских, убеждений. Если

такие убеждения не позволяют гражданину нести воинскую службу с оружием в руках, Конституция устанавливает возможность замены ее альтернативной гражданской службой. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» определяет такую службу как особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемый гражданами взамен военной службы по призыву. Срок альтернативной службы в 1,75 раза превышает срок военной службы по призыву.

Предусмотренное Конституцией РФ право на пользование достижениями культуры неотделимо от *обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры*. Культурное наследие народов России составляют материальные и духовные ценности, памятники и историко-культурные территории и объекты, которые важны для сохранения и развития самобытности народов РФ, их вклада в мировую цивилизацию. Утрата какой-либо части культурного наследия часто бывает невозможной, поэтому уничтожение или повреждение памятников культуры влечет уголовную ответственность и обязанность возмещения материального ущерба.

Ряд обязанностей, закрепленных в Конституции РФ, относится не ко всем лицам, а распространяется лишь на некоторые их категории. Так, Конституция РФ устанавливая право на образование, предусматривает *обязанность родителей и лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми основного общего образования*. Данная обязанность одновременно выступает гарантией прав ребенка на получение образования.

Конституция также устанавливает *в качестве равного права и обязанности родителей заботу о детях, их воспитание*. Эта обязанность также закреплена в интересах детей. Ее невыполнение может повлечь лишение родительских прав.

Конституционная *обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях* включает в себя обязанность детей поддерживать родителей, а при необходимости и содержать их. При отказе в помощи необходимые средства (алименты) могут быть взысканы по суду, а при злостном уклонении от уплаты алиментов наступает уголовная ответственность. Суд может принять решение об освобождении детей от этой обязанности, если будет установлено, что родители уклонялись от родительского долга.

Невыполнение основных (конституционных) обязанностей влечет юридическую ответственность.

Контрольные вопросы

1. Какие юридические признаки отличают конституционные права и свободы от прав и свобод, возникающих в конкретных правоотношениях, регулируемых нормами других отраслей права?

2. Как можно классифицировать конституционные права и свободы человека и гражданина?
3. Как соотносятся конституционные понятия «свобода человека и гражданина» и «право человека и гражданина»?
4. Выскажите свое мнение по вопросу: почему вторая глава Конституции Российской Федерации использует понятие «права и свободы человека и гражданина»? Почему в ее названии не упомянуты «обязанности»?
5. Как решается в Российской Федерации вопрос о смертной казни? О ней говорится в конституции Российской Федерации (ст. 20).
6. Как вы понимаете конституционное положение о неприкосновенности жилища?
7. Как соотносятся конституционные понятия: «свобода совести» и «свобода вероисповедания»?
8. Назовите конституционные гарантии участия граждан в управлении государством.
9. Как вы понимает конституционное положение: «труд свободен»?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Зорькин В. Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М., 2008.

Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2009 (гл. 2 разд. 2).

Худненко Л. А. Конституционные права и свободы личности в России. СПб., 2009.

Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2011.

Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.); Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах»; Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах»; Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в Риме 4 ноября 1950 г.).

Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона “О судебных приставах” в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа».

ГЛАВА 12.

СИСТЕМА ГАРАНТИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Понятие гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина.
2. Государственные и муниципальные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России.
3. Общественные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина.
4. Международные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина.
5. Право граждан на самозащиту.
6. Ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

§ 1. Понятие гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина

Обеспечение реальной возможности использования конституционных прав и свобод сообразно интересам и потребностям гражданина — неотъемлемый признак демократического правового государства.

Беспрепятственная реализация положений Конституции РФ и федеральных законов, закрепляющих права и свободы личности, обеспечивается с помощью целого комплекса условий, средств и механизмов, включающего в себя правовые нормы, управленческие решения, экономические и социальные мероприятия. В юридической науке их принято именовать гарантиями.

Значение гарантий конституционных прав и свобод определяется тем, что они являются средством охраны конституционно значимых социальных ценностей и обеспечения свободы личности. Основными факторами, влияющими на развитие системы гарантий, являются:

- недостатки и дефекты правоприменительной практики;
- дестабилизация той или иной сферы общественных отношений (развитие межнациональных конфликтов, экономический кризис);
- проведение реформ, появление новых правовых и социально-экономических институтов;
- особенности правосознания и правовой культуры граждан и др.

Таким образом, гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина выступают в качестве механизма, превращающего идеальную конституционно-правовую модель статуса личности в реальные общественные отношения.

Что необходимо для беспрепятственной реализации прав и свобод? Несмотря на то что каждый конкретный случай использования гражданином своего права предполагает различный комплекс требуемых обстоятельств, к числу универсальных условий следует отнести следующие.

а) *Существование необходимой для реализации права инфраструктуры.* Например, реализация гражданином права избирать и быть избранным в органы государственной власти (ч. 2 ст. 32) возможна лишь при условии нормального функционирования системы избирательных комиссий; право на охрану здоровья и медицинскую помощь реально появляется у гражданина лишь при условии существования развитой системы учреждений здравоохранения и т. д.

б) *Создание механизмов восстановления нарушенных прав и законных интересов гражданина.* Так как использование лицом своих прав непосредственно связано с потреблением материальных и нематериальных благ, оно часто становится объектом противоправных посягательств. Нарушение основных прав граждан, как правило, имеет весьма тяжкие последствия, наносит существенный вред общественным отношениям. Следовательно, нарушению права всегда должны быть противопоставлены действенные механизмы его восстановления.

в) *Создание превентивных условий, препятствующих нарушению прав и свобод.* Стремление к нерушимости конституционных прав и свобод личности требует не только действенной реакции на уже произошедшие правонарушения, но и создания обстановки, в которой нарушение права невозможно или крайне затруднительно. Особое значение такие превентивные гарантии приобретают в том случае, когда вред от нарушения прав граждан невозможно соразмерно компенсировать (например, в случае посягательства на жизнь человека).

г) *Обеспечение сбалансированности прав и свобод отдельных лиц.* Находясь в постоянном контакте с другими лицами, гражданин вынужден мириться с необходимостью некоторого ограничения собственной свободы в их интересах, однако вправе также ожидать уважения и соблюдения своих прав со стороны окружающих. Таким образом, важным условием беспрепятственной реализации конституционных прав и свобод является установление взаимных ограничений, исключающих использование этих прав и свобод во вред законным интересам граждан и обеспечивающих возможность равного доступа каждого к общественным благам.

д) *Высокий уровень правовой культуры граждан.* Несовершенство законодательства РФ и практики его применения, избирательность в применении норм права, недостаточность механизмов, гарантирующих неотвратимость, соразмерность и справедливость санкций за их нарушение, являются условиями, способствующими распро-

странению правового нигилизма. Низкий уровень правовой культуры и правосознания граждан России является серьезной проблемой обеспечения реализации конституционных прав и свобод. Государственная политика в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан включает в себя: правовое просвещение и информирование граждан, развитие правового воспитания молодежи в образовательных учреждениях, совершенствование системы юридического образования, преобразования в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов¹.

В системе гарантий конституционных прав и свобод принято выделять *общие* и *специальные* (юридические) гарантии.

К общим гарантиям относятся социальные, экономические, политические, духовно-нравственные факторы, которые формируют условия жизни населения и призваны обеспечивать реальную возможность использования конституционных прав и свобод:

— уровень развития экономики (индекс цен, размер реальной заработной платы, объем денежных накоплений населения, уровень безработицы и др.);

— уровень развития системы социального обеспечения;

— качество социально значимых услуг в сфере здравоохранения, образования, жилищно-коммунального обслуживания;

— демократический политический режим, многопартийная система;

— эффективность работы государственных и муниципальных органов, отсутствие лишних административных барьеров;

— система институтов гражданского общества;

— уважение к ценностям правового государства, нетерпимость к противоправному поведению;

— уровень общественной активности граждан.

К специальным (юридическим) гарантиям относятся закрепленные в нормативных правовых актах средства реализации и охраны конституционных прав и свобод человека и гражданина. В Конституции РФ закрепляются право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), судебная защита (ч. 1 ст. 46), право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46), право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей (ч. 2 ст. 47), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48), презумпция невиновности обвиняемого в совершении преступления (ст. 49), право на пересмотр

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ) // РГ, № 151. 2011. 14 июля.

приговора вышестоящим судом (ч. 3 ст. 50), право на возмещение государством причиненного вреда (ст. 53) и другие важнейшие юридические гарантии.

Как формируется система гарантий конституционных прав и свобод личности? В современных условиях ответственность за ее создание и развитие ложится на государство, гражданское общество и международное сообщество.

§ 2. Государственные и муниципальные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России

В Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45); признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2).

Гарантии основных прав и свобод формируются в рамках функционирования всех элементов системы публичной власти: государственных органов и органов местного самоуправления.

Президент РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80) реализует широкий круг полномочий, активно влияющих на уровень защищенности личности: право законодательной инициативы и право вето в отношении принятых федеральных законов, право назначения на должность и освобождения от должности должностных лиц, право помилования, ежегодные послания Федеральному собранию и т. д. Статус Президента РФ как главы государства на практике позволяет ему активно вмешиваться в текущую работу органов исполнительной власти, определяя приоритеты и указывая на необходимость решения наиболее актуальных проблем.

Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций обеспечивает рассмотрение значительного числа обращений (в 2010 году в адрес Президента РФ поступило более 800 тысяч письменных и устных обращений), содержащих сведения о нарушениях прав и свобод.

В целях совершенствования государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина учрежден *Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека*, к основным задачам которого относятся: систематическое информирование Президента РФ о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, проведение экспертизы проектов федеральных законов для определения их соответствия целям защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка пред-

ложений Президенту РФ по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями.

Для обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка создана должность *Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка*, который имеет право запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы, беспрепятственно посещать любые организации, осуществлять экспертные и научно-аналитические работы.

Важным элементом системы государственных гарантий прав и свобод является *законодательная деятельность Федерального Собрания*. На уровне федеральных законов закреплены гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме, гарантии прав ребенка, гарантии прав граждан при получении психиатрической помощи; гарантии прав и свобод в условиях чрезвычайного и военного положения, механизмы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля.

В соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами учреждена должность *Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*. Идея учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые была провозглашена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР.

Уполномоченный по правам человека назначается на должность сроком на пять лет и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека могут вноситься в Государственную Думу Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и фракциями. На должность Уполномоченного может быть назначено лицо, являющееся гражданином РФ, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт их защиты. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Независимость Уполномоченного при осуществлении своей деятельности обеспечивается его неприкосновенностью: он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления.

К основным направлениям деятельности Уполномоченного по правам человека относятся:

- рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

- выступление с докладом на очередном заседании Государственной думы в случае грубого или массового нарушения конституционных прав и свобод;

- обращение в Государственную Думу с инициативой о проведении парламентского расследования;

- направление ежегодного доклада о своей деятельности Президенту РФ, Государственной Думе и другим государственным органам;

- направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

- обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ для защиты прав и свобод граждан и др.

Право на обращение с жалобой на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих к Уполномоченному по правам человека возникает у каждого, кто ранее обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном или административном порядке, однако не удовлетворен решениями, принятыми по жалобе.

Срок давности при подаче жалобы Уполномоченному по правам человека составляет один год с того дня, когда заявителю стало известно о нарушении его прав и свобод.

Жалоба, направляемая Уполномоченному по правам человека, не облагается государственной пошлиной.

Жалоба направляется Уполномоченному по правам человека в письменном виде, а также может быть принята в ходе личного приема заявителя сотрудником аппарата Уполномоченного по правам человека. Кроме того, существует возможность подачи жалобы с использованием электронной формы на официальном сайте Уполномоченного по правам человека.

В десятидневный срок Уполномоченный по правам человека уведомляет заявителя о принятом по его жалобе решении:

- о принятии жалобы к рассмотрению;

- о разъяснении заявителю средств, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;

- о передаче жалобы государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

— об отказе в принятии жалобы к рассмотрению (с указанием соответствующих мотивов).

Осуществляя рассмотрение жалобы, Уполномоченный по правам человека вправе провести проверку обстоятельств, подлежащих выяснению. В ходе проверки он может беспрепятственно посещать любые органы и организации, запрашивать документы, сведения и материалы, получать объяснения должностных лиц (кроме судей), знакомиться с уголовными и гражданскими делами, делами об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека:

— обращается в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и свобод, лично или через своего представителя участвует в процессе;

— обращается в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела;

— обращается в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения суда;

— излагает свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

— обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан.

В 2010 г. в адрес Уполномоченного по правам человека поступило более 29 тыс. жалоб граждан.

Должность Уполномоченного по правам человека учреждена и в субъектах РФ. Так, в соответствии с Законом Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области» Уполномоченный назначается на должность Воронежской областной Думой по представлению губернатора Воронежской области. Предложения по кандидатурам на должность Уполномоченного могут вноситься губернатору Воронежской области политическими партиями, иными общественными объединениями, депутатами Воронежской областной Думы. Решение о назначении гражданина на должность уполномоченного принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Воронежской областной думы путем проведения тайного голосования (ст. 5).

Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России осуществляет единая федеральная централизованная система органов — *Прокуратура РФ.*

Помимо иных функций, прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами государственной власти, представительными (законодатель-

ными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В рамках своих полномочий прокурор:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;
- осуществляет иные действия (проводит проверки, требует предоставления материалов и документов, вызывает должностных лиц и граждан для дачи объяснений).

Прокурор в ходе осуществления своих полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. При необходимости он вносит требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов, либо обращается в суд.

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, каждому гарантируется *судебная защита его прав и свобод*. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46).

Значительная роль в обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина принадлежит *системе судов общей юрисдикции*. Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему.

Заявление в суд должно быть направлено в течение трех месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права, или в течение одного месяца со дня получения гражданином отказа в удовлетворении его жалобы вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу.

Признав заявление обоснованным, суд принимает решение об обязанности соответствующего органа или должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина.

В судебном порядке может быть обжалован и нормативный правовой акт. Гражданин или организация, считающие, что нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, вправе обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением о признании этого акта противоречащим закону.

Особый порядок установлен законом в отношении рассмотрения судом заявлений о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. В период избирательной кампании или кампании референдума заявление, поступившее в суд до дня голосования, должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, заявление должно быть рассмотрено и разрешено не позднее, чем через десять дней со дня его подачи.

Арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, затрагивающие права и законные интересы заявителя, в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Конституционный Суд РФ проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства (индивидуально или коллективно). Установлены следующие условия допустимости жалобы: а) закон затрагивает конституционные права и свободы обратившегося с жалобой гражданина; б) нормы оспариваемого закона применены в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде.

Размер государственной пошлины при направлении жалобы в Конституционный Суд РФ устанавливается Налоговым кодексом РФ.

В случае, если Конституционный Суд РФ признает закон или его отдельные положения не соответствующими Конституции РФ, дело гражданина, послужившее основанием обращения, подлежит пересмотру компетентным органом с учетом сформулированной Конституционным Судом РФ правовой позиции.

Значительный объем деятельности по реализации и охране конституционных прав и свобод граждан осуществляют органы *исполнительной власти* в соответствии с их полномочиями.

Так, *Правительство РФ* в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями, разрабатывает и реализует меры по развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов, осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

В соответствии с федеральным законом, защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности осуществляется *полицией*, деятельность которой основана на соблюдении и уважении прав и свобод человека и гражданина: сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание¹.

Свой вклад в обеспечение прав и свобод человека и гражданина вносят и *органы местного самоуправления*. В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления.

В соответствии с Законом РФ от 7 февраля 1992 г. (в ред. от 18 июля 2011 г.) № 2300-1 «О защите прав потребителей», органы местного самоуправления, вправе:

- рассматривать жалобы потребителей, консультировать по вопросам защиты их прав;
- обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

При выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг) (ст. 44).

Конституция РФ гарантирует каждому *право на получение квалифицированной юридической помощи* (ч. 1 ст. 48). Данное право не подлежит ограничению даже в условиях чрезвычайного положения

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 1 июля 2011 г.) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя (ст. 56).

Государство обязано создавать все необходимые условия для реализации этого права, поэтому его гарантии можно отнести к системе государственных гарантий. Вместе с тем обеспечение этого права осуществляется не только государством, но и с помощью институтов гражданского общества.

Право на получение квалифицированной юридической помощи является важнейшей и незаменимой гарантией реализации других конституционных прав: права на судебную защиту, права на самозащиту, права на объединение, права обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, свободы экономической деятельности, права частной собственности и др.

Положения ст. 48 Конституции РФ получили свое развитие в действующем законодательстве в части оказания юридической помощи гражданам: а) в качестве защитника по назначению по уголовным делам в порядке ст. 51 Уголовно-процессуального кодекса РФ; б) по некоторым гражданским делам в соответствии со ст. 50 Гражданского процессуального кодекса РФ. Законом гарантировано право на использование помощи адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, право на помощь адвоката (защитника) должно обеспечиваться на всех стадиях уголовного процесса, в том числе при производстве в надзорной инстанции, а также при исполнении приговора, а непосредственное общение доверителя с адвокатом не подлежит ограничению, в том числе при определении количества и продолжительности предоставляемых в этих целях свиданий¹.

По гражданским делам бесплатная квалифицированная юридическая помощь оказывается адвокатами гражданам Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, по определенным категориям дел (жертвам политических репрессий по вопросам реабилитации, ветеранам ВОВ по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью, при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий). Юридическая помощь оказывается бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2003 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 160.

Связывать использование этого права исключительно с судебным разбирательством неверно. Правом на квалифицированную юридическую помощь лицо может пользоваться и вне судебного разбирательства (в иных жизненных ситуациях), и государство обязано обеспечить реализацию этого права во всех необходимых формах.

В юридической науке вопрос о понятии квалифицированной юридической помощи является предметом дискуссии. Квалифицированной может считаться помощь, оказываемая специалистами в области юриспруденции, т. е. лицами, имеющими юридическое образование, при обязательном соблюдении профессиональных стандартов и этических норм, поддерживаемых профессиональным контролем. В силу публичной значимости оказание квалифицированной юридической помощи не может быть по своей природе предпринимательской деятельностью, направленной на извлечение прибыли. Она должна осуществляться независимым представителем юридической профессии, а необходимым условием обеспечения ее качества служит контроль самоуправляемой ассоциации¹. Традиционно к числу основных субъектов оказания юридической помощи гражданам относят деятельность адвокатов, нотариусов, а также юридическую помощь, оказываемую патентными поверенными.

Адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию. Оказывая юридическую помощь, адвокат дает консультации и справки по правовым вопросам, составляет заявления, жалобы, ходатайства и другие документы, представляет интересы доверителя в суде и других органах государственной власти.

В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатуры, осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи.

Граждане РФ также имеют возможность обратиться за профессиональной юридической помощью к иным субъектам на рынке юридических услуг (консалтинговым организациям, юридическим агентствам и т. п.). Кроме того, Правительство РФ ведет работу по

¹ См. подробнее: *Резник Г. М.* К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // *Адвокат.* 2007. № 4.

созданию и развитию системы государственных юридических бюро, оказывающих бесплатную юридическую помощь малоимущим гражданам.

Нарушение конституционных прав и свобод граждан часто является причиной нанесения вреда имуществу или здоровью гражданина, приводит к необходимости дополнительных расходов для восстановления нарушенного права. Огромное значение в этой связи приобретает законодательный механизм возмещения вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием), который имеет межотраслевой характер.

Общие основания возмещения вреда, причиненного личности или имуществу гражданина, установлены Гражданским кодексом РФ: он подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред, если иное не предусмотрено законом.

Конституция РФ (ст. 53) закрепляет *право каждого на возмещение государством вреда, причиненного действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц*. В этом случае вред возмещается за счет соответствующего бюджета (казны): федерального или регионального. Вред, причиненный в результате действий органов местного самоуправления подлежит возмещению за счет бюджета муниципального образования.

В случае незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Право на *реабилитацию*, включающую в себя возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда и восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах, имеет подсудимый (обвиняемый), в отношении которого вынесен оправдательный приговор, или уголовное преследование которого было прекращено в связи с установлением его непричастности к преступлению, а также осужденный — в случае полной или частичной отмены обвинительного приговора суда.

Возмещение реабилитированному имущественного вреда должно включать в себя выплату заработной платы, пенсии, пособия и других

средств, которых он лишился в результате уголовного преследования, возмещение стоимости конфискованного имущества, компенсацию штрафов и процессуальных издержек, сумм, выплаченных им за оказание юридической помощи и всех иных расходов.

Закон гарантирует лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием введения *чрезвычайного положения*, или в связи с применением мер по устранению этих обстоятельств и ликвидации их последствий, предоставление жилых помещений, возмещение причиненного материального ущерба, содействие в трудоустройстве и предоставление иной помощи, определенной Правительством РФ.

Государство осуществляет компенсационные выплаты гражданам и организациям, которым был причинен ущерб в результате *террористического акта*. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ не позднее одного месяца с даты совершения террористического акта (или окончания контртеррористической операции) обращаются в Правительство РФ с просьбой о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда для осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта. В состав компенсационных выплат входит выплата единовременного пособия:

- членам семьи погибшего в результате террористического акта — 1 млн руб. на каждого погибшего;
- лицам, которым причинен вред здоровью, с учетом тяжести причиненного вреда — от 200 до 400 тыс. руб. на человека;
- гражданам из числа заложников, не получивших вреда здоровью, — 100 тыс. руб. на человека.

Государство также оказывает финансовую помощь в связи с утратой в результате террористического акта имущества (гражданам — до 100 тыс. руб., организациям — до 200 тыс. руб.), предоставляет пострадавшим бесплатную медицинскую помощь, в том числе высокотехнологичную.

Законом гарантировано право на компенсацию за *нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на своевременное исполнение судебного акта*. Такая компенсация присуждается судом в денежной форме, а ее размер определяется судом исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики Европейского суда по правам человека.

§ 3. **Общественные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина**

Полноценная реализация таких принципов как верховенство закона, приоритет человека, его прав и свобод не может быть обеспечена без активной деятельности гражданского общества, его самоорганизации и участия в формировании государственной политики. Для того чтобы общество могло успешно выдвигать свои инициативы, защищать права и свободы граждан, противостоять проявлениям коррупции и излишним административным барьерам, необходимы организационные формы такой деятельности, эффективные способы объединения и взаимодействия граждан. Развитое гражданское общество, готовое отстаивать интересы граждан во всех сферах государственного и муниципального управления, призвано выступать важнейшей гарантией основных прав и свобод граждан, активно взаимодействуя в этих целях с органами власти и должностными лицами.

Российское законодательство предусматривает целый ряд форм самоорганизации гражданского общества и определяет способы интенсификации его развития.

Общественная палата РФ обеспечивает взаимодействие граждан и общественных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также осуществляет общественный контроль и содействует реализации прав человека в местах принудительного содержания.

Деятельность Общественной палаты РФ должна опосредовать реакцию общества на особо важные социальные проблемы, нарушения законодательства, посягательства на свободу средств массовой информации.

Общественные палаты образуются в субъектах РФ, а также и в муниципальных образованиях¹. В некоторых из них вводится должность Уполномоченного по правам ребенка. Так, Улан-Удэнский городской Совет депутатов своим решением от 9 декабря 2010 г. № 386-28 утвердил Положение об Уполномоченном Улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка. Свою деятельность он осуществляет на общественных началах и подотчетен городскому Совету депутатов. Депутат, избранный Уполномоченным, вправе иметь дополнительно двух внештатных помощников, работающих на общественных началах.

Социально ориентированные некоммерческие организации, деятельность которых направлена на решение социальных проблем, развитие

¹ См., напр.: Положение об Общественной палате города Ижевска, утвержденное решением Городской думой города Ижевска от 13 сентября 2007 г. № 295.

гражданского общества в Российской Федерации (социальную поддержку граждан, оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина), вправе рассчитывать на поддержку со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Таким организациям за счет соответствующего бюджета оказывается финансовая, имущественная, информационная, консультационная помощь, предоставляются льготы по уплате налогов, с ними заключаются договоры, связанные с удовлетворением государственных и муниципальных нужд.

Защита интересов граждан, совместное решение различных социальных проблем, достижение социально полезных целей является основной для создания *общественных и религиозных объединений*, деятельность которых, в частности, направлена на создание дополнительных гарантий конституционных прав и свобод граждан. К числу таких объединений относятся профсоюзы, создаваемые в целях представительства и защиты социально-трудовых прав и интересов граждан, организации, созданные для поддержки социально незащищенных категорий граждан (объединения инвалидов, общества слепых и др.) и др.

Значительный объем правозащитной деятельности граждан осуществляется без учреждения формальных структур и носит спонтанный, неорганизованный характер. Так, все чаще для защиты нарушенных прав граждан используются социальные сети и интернет-блоги, позволяющие привлечь внимание общества, средств массовой информации и представителей власти к фактам коррупции, посягательства на законные интересы граждан, нарушения закона со стороны должностных лиц. Появление доступных и компактных средств аудио- и видеофиксации, технические возможности быстрого опубликования фотографий и видеозаписей на популярных сайтах создают предпосылки для пресечения незаконной деятельности, нарушающей права граждан, и неотвратимого наказания виновных лиц.

§ 4. Международные гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина

В Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17).

Как член ООН Российская Федерация в полной мере разделяет одну из основных целей этой организации — осуществление международного сотрудничества в разрешении проблем гуманитарного характера и в развитии уважения к правам человека и основным свобо-

дам для всех, без различия расы, пола, языка и религии (ст. 1 Устава ООН). Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., провозглашает, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (ст. 8).

Россия является участником важнейших международных договоров, составляющих основу современной концепции прав и свобод личности. Перед лицом международного сообщества наше государство приняло на себя обязательства по выполнению требований, обеспечивающих всеобщее и эффективное признание и осуществление провозглашенных в них прав.

К вопиющим нарушениям прав и свобод человека приводят любые посягательства на мирный уклад жизни людей. Совет Безопасности ООН наделен правом в случае любого нарушения мира или акта агрессии решать, какие меры должны применяться для осуществления его решений. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, средств сообщения, разрыв дипломатических отношений или действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Подобные действия направлены на пресечение массовых нарушений прав человека, гибели мирного населения в вооруженных конфликтах.

К особым механизмам международно-правовой защиты прав и свобод граждан может быть отнесено право Совета Безопасности ООН на учреждение международных трибуналов, выполняющих функции надгосударственных судебных органов. Например, в 1993 г. был создан Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии.

В 1993 г. Генеральной Ассамблеей ООН был учрежден пост Верховного Комиссара ООН по правам человека. Он обязан поощрять и защищать эффективное осуществление всеми людьми всех гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, оказывать консультативные услуги, техническую и финансовую помощь по просьбе заинтересованного государства или региональных организаций по правам человека, осуществлять рационализацию, адаптацию, укрепление и оптимизацию механизмов ООН в области прав человека в целях повышения их действенности и эффективности. В рамках ООН деятельность в области защиты прав человека также осуществляют. Экономический и Социальный Совет, Совет по правам человека, Комитет по социальным и гуманитарным вопросам и вопросам культуры.

Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин учрежден Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который ежегодно представляет доклад Генеральной Ассамблее ООН о своей деятельности и может вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов, полученных от государств-участников. Аналогичные организации (комитеты) учреждены в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцией о правах ребенка, Конвенцией о правах инвалидов, Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и др.

В 1998 г. на дипломатической конференции в Риме был учрежден Международный уголовный суд — орган, уполномоченный осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества. Россия подписала Статут Международного уголовного суда в 2000 году, однако еще не ратифицировала его.

Россия является членом Совета Европы — организации, основанной в 1949 г., к основным целям которой относятся защита прав человека, развитие демократии и утверждение верховенства права на территории всех входящих в Совет стран.

В соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, каждому гарантировано право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Ратифицировав Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Россия признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), которая распространяется на все дела, касающиеся толкования и применения положений этой конвенции.

В ЕСПЧ может быть направлена жалоба от любого физического лица, неправительственной организации или группы лиц, которые считают, что их права и свободы нарушены. Условиями допустимости жалобы являются следующие обстоятельства:

— вынесено постановление суда кассационной инстанции по делу, которое является предметом жалобы или отменено в порядке надзора постановление суда, вынесенное в пользу заявителя;

— со дня вынесения окончательного решения суда по делу прошло не более шести месяцев.

Обращение с жалобой в ЕСПЧ не облагается пошлиной.

Если Европейским судом по правам человека признано, что имело место нарушение Конвенции, а российское законодательство допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого

нарушения, то Суд вправе присудить потерпевшей стороне справедливую компенсацию.

§ 5. Право граждан на самозащиту

Конституция РФ гарантирует право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45). Объективная невозможность предотвратить преступные посягательства на жизнь, здоровье и имущество граждан предопределяет целесообразность принятия ими самостоятельных мер, обеспечивающих собственную безопасность. Под самозащитой понимаются односторонние действия лица, направленные на защиту своих прав и интересов, осуществляемые без обращения в органы государственной власти и местного самоуправления.

В целях повышения эффективности самозащиты граждане имеют право приобретать и использовать *оружие самообороны*: огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, огнестрельное оружие ограниченного поражения с патронами травматического действия, патронами газового действия и патронами светозвукового действия, газовое оружие, электрошоковые устройства и искровые разрядники. Федеральным законом регламентируются условия и порядок приобретения гражданами РФ оружия самообороны, устанавливаются соответствующие ограничения. Лицензия на приобретение оружия выдается органом внутренних дел по месту жительства гражданина РФ.

Защищая себя и свое имущество, граждане обязаны воздержаться от несоразмерного причинения вреда правонарушителю и третьим лицам. При соблюдении этого условия самозащита признается правомерной различными отраслями права. Гражданский кодекс РФ определяет, что способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения (ст. 14). В соответствии со ст. 2.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, допускается причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный. Трудовой кодекс РФ в качестве формы самозащиты работниками трудовых прав предусматривает право на отказ от выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором или угрожающей его жизни и здоровью (ст. 379). В соответствии с положениями Уголовного кодекса РФ, не является преступлением причинение вреда посягающему лицу в состоянии не-

обходимой обороны — при защите личности и прав обороняющегося или других лиц от общественно опасного посягательства (ст. 37) и в состоянии крайней необходимости (ст. 39).

§ 6. Ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина

Закрепленные Конституцией РФ права и свободы личности реализуются в рамках социума — среды совместной жизни и деятельности людей. Пределы реализации прав личности не могут быть безграничны: свобода каждого индивида ограничивается необходимостью гарантировать в равной мере законные интересы всех остальных членов общества. В ряде случаев реализация права связана с необходимостью использования ограниченного материального ресурса (тогда пределы реализации права определяются на основе справедливого распределения этого ресурса между членами общества), в иных случаях реализация права противоречит законным интересам других лиц.

Установление ограничений в отношении конституционных прав и свобод не может быть произвольным и осуществляется в строгом соответствии с Конституцией РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы гражданина могут быть ограничены в случае соблюдения следующих общих условий:

а) ограничения прав и свобод человека и гражданина может быть предусмотрено либо непосредственно Конституцией РФ, либо федеральным законом. Не допускается возложение дополнительных обязанностей или сужение возможностей реализации права на уровне подзаконных актов или законодательства субъектов РФ;

б) ограничение должно быть соразмерным и соответствующим целям, которые преследуются установлением данного ограничения, не допускается установление неоправданных, не адекватных объективным потребностям запретов;

в) ограничения могут быть установлены только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя могут вводиться отдельные ограничения прав и свобод в условиях *чрезвычайного положения* (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ). Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся попытки насильственного

изменения конституционного строя, захвата власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты и иные насильственные действия, создающие угрозу жизни и безопасности граждан и нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Федеральный конституционный закон устанавливает порядок введения чрезвычайного положения, срок его действия, меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, содержит описание сил и средств, его обеспечивающих, предусматривает особый режим управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, а также специальные гарантии прав граждан.

Чрезвычайное положение вводится:

а) на всей территории Российской Федерации на срок до 30 суток или в отдельных местностях на срок до 60 суток;

б) указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;

в) с обязательным указанием оснований для его введения, границ территории, направляемых сил и средств, исчерпывающего перечня временных ограничений прав и свобод граждан, времени вступления указа в силу, а также срока действия чрезвычайного положения.

Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление. Если такое постановление не будет принято в указанный срок, указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения утрачивает силу, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Режим чрезвычайного положения может предусматривать следующие меры и временные ограничения:

— приостановление полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления;

— установление ограничений на свободу передвижения (в том числе на въезд и выезд с территории, на которой введено чрезвычайное положение);

— усиление охраны общественного порядка и важных объектов;

— установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической (хозяйственной) деятельности;

— установление особого режима торговли и распределения товаров;

— ограничение проведения массовых мероприятий;

- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;
- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;
- приостановление деятельности опасных видов хозяйственной деятельности;
- эвакуация материальных и культурных ценностей.

В условиях чрезвычайного положения не подлежат ограничению право на жизнь, право на охрану человеческого достоинства, неприкосновенность частной жизни, свобода совести и вероисповедания, право на свободное использование своих способностей и имущества для не запрещенной законом экономической деятельности, право на жилище, право на судебную защиту, право на получение квалифицированной юридической помощи, презумпция невиновности обвиняемого, освобождение от обязанности свидетельствовать против супруга и близких родственников, право на возмещение причиненного вреда (ч. 3 ст. 56).

В соответствии с федеральным законом, в целях пресечения и раскрытия террористического акта минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства может вводиться правовой режим *контртеррористической операции*, предусматривающий комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств.

На период проведения контртеррористической операции допускается применение следующих мер и временных ограничений:

- проверка документов, удостоверяющих личность, в случае отсутствия таких документов — доставление в органы внутренних дел для установления личности;
- удаление физических лиц, отбуксировка транспортных средств;
- ведение контроля телефонных переговоров и иных средств коммуникации;
- использование транспортных средств, принадлежащих организациям и гражданам;
- ограничение использования сетей связи и средств связи;
- временное отселение физических лиц;
- введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных мероприятий;
- ограничение движения транспортных средств;
- беспрепятственное проникновение в жилые и иные помещения;
- проведение досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств;
- иных предусмотренных федеральным законом мер.

Федеральные законы предусматривают широкий круг иных ограничений прав и свобод граждан, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей и функционирования государственных и общественных институтов. К ним относятся ограничения права на выезд из Российской Федерации, ограничения на свободный доступ к информации, составляющей государственную и иную охраняемую законом тайну, возможность в случаях, установленных законом, проникновения в жилище без согласия проживающих в нем лиц, применение мер процессуального принуждения, ограничения избирательных прав и др.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте понятие гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина.
2. Какова роль государства в обеспечении беспрепятственной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина?
3. Укажите основные международно-правовые механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина.
4. Какие институты гражданского общества дополняют собой систему гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина?
5. Как обеспечивается предоставление гражданам квалифицированной юридической помощи?
6. Каким образом возмещается вред, причиненный действиями должностных лиц, государственных органов и органов местного самоуправления?
7. Каковы основания ограничения прав и свобод человека и гражданина?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005.

Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2010.

Чепурнова Н. М., Белоусов Д. В. Судебная защита в механизме гарантирования прав и свобод. Конституционно-правовой аспект. М., 2010.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (ред. от 9 февраля 2009 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.).

Постановление Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона “Об аудиторской деятельности” в связи с жалобой гражданки И. В. Выставкиной».

РАЗДЕЛ 4.
ФЕДЕРАТИВНОЕ
УСТРОЙСТВО РОССИИ

ГЛАВА 13.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

План темы

1. Основные этапы становления и развития федеративного устройства России.
2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации.
3. Конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.
4. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта.
5. Конституционно-правовые основы участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях.
6. Конституционно-правовые основы национальной и региональной политики в Российской Федерации.
7. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении конституционных основ федеративного устройства России.

§ 1. Основные этапы становления и развития федеративного устройства России

Российская Федерация является юридической формой государственности многонационального сообщества, которая дает возможность в рамках единого суверенного федеративного государства обеспечить жизнедеятельность многочисленных этносов, исторически обосновавшихся на территории России и составляющих многонациональный российский народ.

Федерация в России прошла длительную эволюцию. До Октябрьской революции 1917 г. Россия была унитарным государством. Статья 1 Основных законов Российской империи провозглашала «единство и нераздельность Российского государства». Территория делилась на 74 губернии и 20 областей. Правами автономии пользовались Финляндия, Прибалтийские республики и Польша.

Дореволюционное русское государствоведение в целом отвергало федеративную модель государственного устройства для России¹.

Федерализм вначале не признавался и большевистской партией. Считалось, что он ослабляет единство экономических связей. Предпочтение отдавалось крупному централизованному государству. Партия выдвигала лозунг самоопределения наций, входящих в состав государства, но не шла дальше требований широкого областного самоуправ-

¹ См., напр.: *Яценко А. С.* Теория федерализма. Юрьев, 1912. С. 786.

ления, особенно для местностей, отличавшихся национальным составом населения.

После Февральской и Октябрьской революций 1917 г. в устройстве Российского государства произошли существенные изменения. Усиление сепаратизма и национализма вели к тому, что от бывшей единой и неделимой России отпадали все новые и новые регионы. Советская власть признала независимость Финляндии, Польши и др. В этих условиях В. И. Ленин и его сторонники пересмотрели свое отношение к федерализму: идея федерализма стала спасительной для сохранения государственной целостности бывшей Российской империи.

Федеративное устройство России было провозглашено в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, резолюции III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской республики» (январь 1918 г.) и закреплялось первой Конституцией РСФСР 1918 г.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов (январь 1918 г.), провозгласила Российскую республику федерацией на основе свободного союза свободных наций. Российская Федерация возникла не как договорная федерация, т. е. не в результате объединения суверенных государств. Напротив, все субъекты Российской Федерации были образованы ею самой в составе единого государства. Таким образом, РСФСР как федерация была образована раньше, чем ее субъекты. Власть Федерации первична, субъектов — вторична. Федерация в России строилась по национально-территориальному принципу.

Конституция РСФСР 1918 г. (п. «д» ст. 49)¹ допускала возможность выхода из состава Российской Федерации в одностороннем порядке отдельных ее частей. В соответствии с этой концепцией в 1918—1920 гг. из состава РСФСР выделилась группа территорий, образовавших независимые советские республики — Латвийскую, Литовскую, Эстонскую, Белорусскую, Азербайджанскую, Армянскую. Они обратились с просьбой об их признании.

С образованием в 1922 г. Союза ССР в стране сформировались две федерации: СССР, основанная на договоре самостоятельных суверенных советских республик, и РСФСР, основанная на автономии своих членов, входившая в состав СССР.

Создание СССР было средством восстановления государственного единства территорий бывшей Российской империи. Численный состав союзных республик в СССР постоянно менялся (от четырех в 1922 г. — РСФСР, Белоруссия, Украина и Закавказская Федерация, до 15 в 1991 г.) за счет процессов территориального раз-

¹ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

межевания и преобразования ряда автономий в союзные республики (Казахстан, Молдавия и др.).

Состав РСФСР также неоднократно менялся. Автономные образования в РСФСР создавались в основном по инициативе центральной власти. При этом следует отметить, что территория России сужалась за счет отпочкования от нее национальных окраин. Так, «на основе свободного волеизъявления народов» в 1936 г. Казахская и Киргизская, а в 1940 г. Карело-Финская автономные республики, входившие в состав РСФСР, были преобразованы в союзные и стали самостоятельными субъектами СССР.

Существование в составе РСФСР национальных автономий (субъектов РСФСР) и территориальных образований с русским большинством, не обладавших таким статусом (краев, областей, городов Москвы и Ленинграда), вызывали расхождение в научных взглядах на юридическую природу РСФСР. Так, лауреат Государственной премии РФ, профессор И. О. Чистяков считал, что РСФСР «представляла собой особую форму государственного единства, государство с автономными образованиями»¹. Видный советский государствовед профессор А.И. Лепешкин рассматривал РСФСР как государство, сочетающее в себе элементы унитаризма и федерализма².

В Конституциях СССР получила отражение идея суверенности союзных республик. Так, Конституция СССР 1977 г. характеризовала Союз ССР как единое союзное многонациональное государство, созданное в результате объединения суверенных государств — равноправных суверенных советских социалистических республик (ст. 70, 76). За каждой союзной республикой ст. 72 Конституции СССР признавала право свободного выхода из его состава.

В условиях прогрессирующей дезинтеграции единой союзной государственности периода перестройки появились законы СССР, призванные предотвратить негативные тенденции в сфере федеративных отношений: «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» от 3 апреля 1990 г.³, «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» от 26 апреля 1990 г.⁴, «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства

¹ Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917—1922). 2-е изд. М., 2003. С. VI. По сути, этой же позиции придерживается и проф. С. А. Авакьян, который полагает, что советская Россия фактически была унитарным государством с национально-территориальной автономией (Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. М., 2007. Т. 2. С. 60, 67).

² Лепешкин А. И. Советский федерализм. М., 1977. С. 203.

³ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 15. Ст. 252.

⁴ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

территории Союза ССР» от 2 апреля 1990 г.¹ Однако это не остановило центробежные процессы. Ряд союзных республик, и прежде всего РСФСР, «явочным порядком», т. е. игнорируя союзное законодательство, заявили о своем суверенитете, что вело к разрушению единого союзного государства — Союза ССР. В Соглашении между Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР) и Украиной от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств» констатировалось, что «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование». Верховный Совет РСФСР своим постановлением от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 ратифицировал это соглашение.

Ослабление федерального центра на рубеже 1980—1990-х г. привело к появлению сепаратистских тенденций и в регионах России.

К началу перестройки, т. е. к 1985 г., в РСФСР было 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов. В результате подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г. в федеративном устройстве России произошли существенные изменения. Все автономные республики и четыре бывшие автономные области (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская) получили статус республик в составе Российской Федерации. Чечено-Ингушская Республика разделилась на две — Чеченскую и Ингушскую.

Субъектами Федерации были признаны республики, автономная область (Еврейская), автономные округа, а также крупные административно-территориальные образования — края, области, города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург. Таким образом, Россия из полуфедерации, субъектами которой были только национальные автономные образования, стала преобразовываться в классическую федерацию, территория которой состоит из территории ее субъектов.

Если до принятия Конституции РФ 1993 г. в России было 89 субъектов Федерации², то сейчас — 83. Это 21 республика (Адыгея, Коми, Удмуртия и др.); 9 краев (Забайкальский, Краснодарский, Пермский, Ставропольский и др.); 46 областей (Архангельская, Астраханская, Вологодская, Магаданская и др.); два города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург); одна автономная область (Еврейская) и четыре автономных округа (Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский и Ямало-Ненецкий).

Конституционными принципами российского федерализма являются:

— государственная целостность;

¹ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 15. Ст. 247.

² Сокращение числа субъектов РФ связано с процессом объединения двух и более субъектов в один новый субъект РФ.

- единство системы государственной власти;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов;
- равноправие и самоопределение народов России;
- равенство субъектов федерации.

§ 2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации

Россия является суверенным демократическим правовым федеративным государством, субъектом мирового сообщества. Структурный состав Российской Федерации, ее правовой статус и статус субъектов определяются федеральной Конституцией, конституциями и уставами субъектов Федерации и другими нормативно-правовыми актами.

Элементами конституционно-правового статуса Российской Федерации являются:

- государственный суверенитет;
- территориальное верховенство;
- единая конституционно-правовая система;
- федеральное гражданство;
- легитимные федеральные властные структуры;
- федеральная государственная собственность;
- единая кредитно-денежная система;
- государственный язык;
- государственная символика;
- национальные Вооруженные Силы;
- абсолютная международная правосубъектность.

Государственный суверенитет — это не объем компетенции, которую можно делить с кем-либо, а политико-правовое качество государства, абсолютная независимость государственной власти в сфере внутренних и внешних отношений.

Россия как суверенное государство обладает всей полнотой власти на своей территории. Ни власть субъектов федерации, ни общественных объединений, ни церкви, ни местного самоуправления не вправе присваивать себе функции федеральной государственной власти. Только Российское государство определяет весь строй правовых отношений в стране; пределы свободы личности и меры ответственности за правонарушения; стратегию социально-экономического и общественно-политического развития, национальной безопасности, международных отношений; устанавливает систему органов публичной власти, определяет характер их взаимоотношений, полномочия.

Суверенная Россия представляет собой не сумму отдельных составных частей, а целостное неделимое государство. Государственная

целостность как естественное состояние суверенного независимого государства соответствует международным стандартам и мировому опыту федерализма.

Конституция РФ и действующее законодательство запрещают действия, направленные на нарушение государственной целостности России. В Преамбуле федеральной Конституции подчеркивается, что многонациональный народ России сохраняет исторически сложившееся государственное единство.

Признание Конституцией России суверенитета только за федерацией воплощено в конституционном принципе государственной целостности, которая гарантируется отсутствием у субъектов Федерации права сепарации, т. е. свободного выхода из ее состава; запретом изменять свой конституционно-правовой статус в одностороннем порядке, без согласия федерального центра; единым экономическим пространством.

Государственная целостность России обеспечивается также верховенством федеральных законов; единым гражданством РФ; единой кредитно-денежной системой; единой системой органов государственной власти; едиными Вооруженными Силами.

Субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Федерации в целом. Они не могут в одностороннем порядке изменить свой статус. Если возникает такая необходимость, то в регионе проводится консультативный референдум, принимается постановление национального парламента, но окончательное решение остается за федеральным центром.

В то же время суверенитет не означает неограниченности государственной власти. Будучи членом мирового сообщества, государство связано общепризнанными гуманитарными принципами и нормами международного права.

Независимость государственной власти находит выражение во взаимоотношениях с другими государствами и международными организациями. Государство самостоятельно определяет свои внешнеполитические приоритеты. Оно может входить в международные организации, создавать межгосударственные союзы, объявлять войну, заключать мир.

Гарантом государственного суверенитета и государственной целостности выступает Президент РФ.

Необходимым элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является ее *территориальное верховенство*.

Государственная территория — это часть земного шара, которая принадлежит государству. Государственная граница является пространственным пределом государственной власти. В границах государства осуществляется его юрисдикция. Суверенитет России распространяется на всю ее территорию.

В состав территории государства входят суша, недра, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, континентальный шельф и исключительная экономическая зона.

Государственной границей Российской Федерации является граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР. Границы Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат договорному закреплению.

Государство распоряжается своей территорией абсолютно самостоятельно в интересах проживающего на ней населения. Федерация устанавливает правовой режим и обеспечивает охрану государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

В связи с тем что территория Федерации охватывает территории ее субъектов, устанавливается особая процедура согласования территориальных изменений. Границы между субъектами Федерации могут быть изменены лишь по их взаимному согласию, но с обязательным утверждением этого решения верхней палатой парламента — Советом Федерации.

Россия обеспечивает национальную безопасность, целостность и неприкосновенность своей территории.

Элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является *единая конституционно-правовая система*, в рамках которой сосуществуют нормативные правовые акты федерации, ее субъектов (республик, краев, областей, городов федерального значения, национальных автономий) и муниципальных образований. Федерация обеспечивает баланс взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов.

Государственный суверенитет России предопределяет верховенство Конституции Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории федерации, включающей в себя территории ее субъектов (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 и ч. 1 ст. 67). Федеральные нормативно-правовые акты по вопросам исключительного ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов превосходят по юридической силе нормативные правовые акты субъектов.

Ядром российской правовой системы является Конституция РФ, которая имеет высшую юридическую силу. Все законы и подзаконные акты, принимаемые в Российской Федерации и ее субъектах, а также акты органов муниципальной власти, не должны противоречить Конституции РФ.

Важной составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного

права, а также международные договоры, ратифицированные российским парламентом. Если эти международные договоры, конвенции, соглашения устанавливают иные условия, чем те, что предусмотрены национальным законодательством, то применяются правила международного договора.

Важным элементом конституционно-правового статуса суверенной России является *федеральное гражданство*. Гражданство составляет исключительную компетенцию федерации. Россия определяет основания и процедуру приобретения и прекращения гражданства, гражданство детей при изменении гражданства родителей, разрешает споры по вопросам гражданства. Гражданин России не может быть лишен гражданства или депортирован, т. е. выдан иностранному государству.

Защита прав граждан России за границей возлагается на государственные органы федерации — МИД РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения за рубежом.

Важным элементом конституционно-правового статуса суверенной России являются *легитимные федеральные властные структуры*, олицетворяющие высший уровень государственной власти и единство ее системы. Это Президент РФ, Федеральное Собрание РФ — парламент страны, Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и агентства, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и др.

В системе, структуре и процедуре деятельности органов государственной власти отражена федеративная природа России. Так, в составе палаты парламента — Совете Федерации — присутствуют представители от всех субъектов. Каждый из них пользуется правом законодательной инициативы (а субъект РФ — конституционной законодательной инициативы), участвует в принятии конституционных поправок, может возбудить рассмотрение спора в Конституционном Суде РФ. В состав Государственного Совета при Президенте РФ входят по должности главы исполнительной власти субъектов федерации. Федерация определяет порядок формирования и полномочия высших органов государственной власти, их взаимодействие с регионами, способы разрешения коллизий.

Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование федеральных органов государственной власти, в необходимых случаях используются согласительные процедуры.

Необходимым элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является *федеральная государственная собственность*. В федеральной собственности находятся объекты общероссийского значения (космодромы, гидроэлектростанции, атомные электростанции и др.); составляющие основу национального богатства страны (ресурсы континентального шельфа, территориальных

вод и морской экономической зоны, природные заповедники, национальные парки, заповедники, курорты); имущество, в том числе за рубежом, приобретенное за счет средств федерации; особо ценные объекты культурного наследия народов России (Государственный академический Большой театр, Третьяковская галерея, Государственная публичная библиотека, Московский мемориальный музей-заповедник «Кремль» и др.).

Российская Федерация распоряжается имуществом, отнесенным к федеральной государственной собственности. Федерация определяет правовой режим всех иных видов собственности — частной, общественной, муниципальной, смешанной (с участием иностранного капитала) и др.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется *единой кредитно-денежной системой*. В России создано единое рублевое пространство, единые правила кредитования и кредитных расчетов, валютного регулирования и финансового контроля. В компетенции Федерации принятие Государственного бюджета Российской Федерации, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации, денежная эмиссия (т. е. замена старых денег, печатание новых номиналов), основы ценовой политики. Субъекты Федерации не вправе иметь собственную валюту и устанавливать правила кредитных расчетов.

Важнейшим элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является *государственный язык* — русский. Согласно Федеральному закону от 1 июня 2005 г. «О государственном языке Российской Федерации», русский — это рабочий язык органов государственной и муниципальной власти, делопроизводства и судопроизводства, Вооруженных Сил России. На государственном языке осуществляется законотворчество, работают президент, парламент, правительство, другие органы законодательной, исполнительной и судебной-прокурорской власти, ведутся стенограммы их заседаний, публикуются официальные документы, нормативные правовые акты, проводятся выборы и референдумы. Государственный язык — это язык радиовещания и телевидения, большинства средств массовой информации, вывесок, дорожных знаков, наименования городов, улиц, площадей. На русском языке ведется обучение в школах, колледжах, вузах и техникумах России, других образовательных учреждениях. Знание государственного языка одно из условий принятия в гражданство России.

Для подавляющей части населения России русский язык является родным и одновременно языком межнационального общения. В этом качестве русский язык представляет собой важную коммуникационную основу единства государственной власти и используется для создания в России единого информационного пространства.

Ни один из языков, функционирующих в России, не в состоянии равноценно заменить русский. Статус русского языка как государственного и одновременно языка межнационального общения обусловлен исторически, ибо Россия всегда была центром объединения народов, населявших Российскую империю, а позднее РСФСР, Союз ССР, ныне Российскую Федерацию.

Федерация устанавливает кириллицу как единую графическую основу не только федерального, но и региональных государственных языков.

Провозглашение русского языка государственным ни в коей мере не противоречит демократическому принципу равноправия всех языков народов России, не ущемляет языковые права малочисленных народов и этнических групп, отдельных граждан, не препятствует развитию двуязычия и многоязычия в субъектах Федерации.

Элементами конституционно-правового статуса Российской Федерации, символами ее государственного суверенитета являются *Государственный флаг, Государственный герб, Государственный гимн и столица*. Их статус устанавливается Конституцией РФ и федеральными конституционными законами.

Правовое государство воспитывает у граждан уважение к государственным символам. Надругательство над флагом, гербом и гимном несовместимо с традициями уважения к истории Отечества, общепризнанным нормам морали, недостоюно цивилизованного общества. Лица, виновные в публичном осквернении государственных символов, несут административную либо уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Символом суверенитета государства является также главный город страны — столица. Правовой статус столицы установлен Федеральным законом от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации». Важнейшим элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации являются *национальные Вооруженные Силы*. На них возложена защита государственных интересов, суверенитета и территориальной целостности Отечества. Федерация обеспечивает безопасность и обороноспособность страны, оснащает Вооруженные Силы всем необходимым. Республики в составе России и другие субъекты Федерации не вправе создавать какие-либо войсковые формирования.

Для Российской Федерации характерна *абсолютная международная правосубъектность*. Россия — полноценный член мирового сообщества. Она самостоятельно осуществляет свою внешнюю политику; заключает международные договоры и межгосударственные соглашения с иностранными государствами; участвует в международных организациях и иных объединениях, системах коллективной безопасности, региональных межгосударственных союзах (Совет Европы, Содружество

Независимых Государств, Евразийское экономическое сообщество и др.); выступает за всеобщий и справедливый мир, взаимовыгодное сотрудничество. Только Федерация обладает правом объявлять войну и заключать мир. Россия проводит единую внешнюю политику и координирует внешнеэкономические связи субъектов. Внешнеполитическая деятельность России основана на признании норм международного права, государственного суверенитета и равенства всех членов мирового сообщества.

Все рассмотренные выше элементы конституционно-правового статуса России составляют системное единство и лишь взятые вместе раскрывают суверенную природу Российской Федерации.

§ 3. Конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

Предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов это сфера общественных отношений, которые разрешаются федерацией или субъектами самостоятельно либо совместно.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами является одной из важнейших проблем любого федеративного государства. Федерализм обуславливает поиск рационального распределения властных полномочий между центром, регионами и муниципалитетами. Правовой базой решения данного вопроса является Конституция РФ (ст. 71, 72, 73), а также Федеративный договор (он действует в части, не противоречащей Конституции), иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ).

Федеральная Конституция и законы устанавливают принципы разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и регионами. Это:

а) конституционность, что предполагает запрет на передачу, перераспределение и изменение исключительных предметов ведения Российской Федерации, а также предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов;

б) безусловный приоритет, т. е. верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов;

в) равноправие субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий;

г) недопустимость ущемления прав и интересов субъектов федерации;

д) согласование интересов Федерации и субъектов;

е) добровольность и гласность заключения договоров, соглашений;
ж) обеспеченность полномочий финансовыми и материальными ресурсами.

Коллизии, т. е. споры о компетенции между федерацией и регионами разрешает Конституционный Суд РФ.

Конституция РФ позволяет выделить:

1) исключительные предметы ведения Федерации (ст. 71 Конституции РФ);

2) совместные предметы ведения Федерации и ее субъектов, в рамках которых осуществляется их взаимодействие (ч. 1 ст. 72);

3) предметы ведения субъектов федерации.

Из перечня вопросов, составляющих *предметы исключительного ведения РФ*, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив федерации, в частности:

а) только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, законы о правах и свободах человека и гражданина; принимать законы о гражданстве;

б) только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, таможенной политики, развития путей сообщения и деятельности в космосе;

в) только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;

г) Вооруженные Силы РФ являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;

д) судостроительство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять амнистию и помилование.

Исключительные полномочия Федерации затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и общественной жизни. Но именно в этих сферах проявляются суверенитет и территориальное верховенство России, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального населения страны.

Отнесение Конституцией тех или иных вопросов к числу предметов ведения Федерации одновременно означает установление исключительной компетенции федеральных органов (Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, высших судебных инстанций). Эти и только эти органы вправе издавать по перечисленным вопросам присущие им правовые акты (законы, указы, постановления), осуществляя нормативное регулирование и текущее управление.

Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции, как федерации, так и ее субъектов. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь ре-

гулирования в определенной мере со стороны федеральных органов государственной власти.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 72) в совместном ведении Федерации и ее субъектов находятся:

- обеспечение соответствия конституции (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- защита прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств;

- обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

- владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами;

- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;

- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, охране окружающей среды;

- кадры судебных и правоохранительных органов, исполнительных власти; адвокатура, нотариат и другие вопросы.

По предметам совместного ведения Федерации и субъектов органами государственной власти Российской Федерации принимаются федеральные законы, в соответствии с которыми органы государственной власти региона осуществляют правовое регулирование в пределах собственной компетенции, включая принятие законов и иных правовых актов, либо федеральные и региональные органы публичной власти заключают соглашения о взаимном делегировании (т. е. передаче) полномочий.

Субъекты Федерации имеют право опережающего правотворчества по предметам совместного ведения Федерации и субъектов. Это означает, что до принятия федерального закона в конкретной сфере регион вправе осуществлять собственное правовое регулирование, которое после принятия соответствующего федерального закона приводится с ним в соответствие.

Сложность вопроса заключается в том, что Конституция Российской Федерации фактически ограничивается перечислением предметов совместного ведения Федерации и субъектов, но не разграничивает их полномочия. Это, в частности, приводит к тому, что в сфере совместного ведения негативно сказывается излишняя детализация федеральных законов и субъектам Федерации практически не остается возможности осуществлять собственное правовое регулирование.

Предметы ведения и полномочия субъектов Федерации определяются по остаточному принципу. Это означает, что вне пределов предметов ведения и полномочий Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 71 и 72) каждый субъект Федерации обладает всей полнотой государственной власти на своей территории.

§ 4. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта

Государственное устройство России направлено на сохранение ее целостности и государственного единства. Однако это не означает, что сложившаяся форма и структура Федерации неизменны. Численность субъектов Федерации может изменяться в сторону увеличения или уменьшения.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации может быть изменен двумя способами:

- 1) путем преобразования одного вида субъекта в другой;
- 2) путем объединения (слияния) нескольких субъектов.

Хотя федеральная Конституция допускает возможность преобразования одного вида субъекта в другой (например, области в край, республики в край, область и т. п.), федеральный конституционный закон, устанавливающий эту процедуру, до сих пор не принят. Невостребованность вышеназванного закона определена реалиями общественно-политического развития. Вряд ли республики в составе Российской Федерации, даже самые малочисленные и экономически слабо развитые, согласятся расстаться со своим государственным статусом. Маловероятно также, что стремление ряда краев и областей получить республиканский статус будет поддержано федеральным центром.

Наиболее перспективным путем преобразования структуры Российской Федерации представляется укрупнение регионов путем объединения существующих субъектов. Эта процедура урегулирована Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». При этом должны учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов федерации, их социально-экономические возможности.

Инициировать объединительный процесс могут только сами субъекты. Эта инициатива направляется Президенту РФ в форме совместного предложения региональных парламентов и высших должностных лиц заинтересованных субъектов. Указанная инициатива должна быть обоснована и содержать предполагаемое наименование, статус и гра-

ницы нового субъекта РФ, а также прогноз социально-экономических, демографических и иных последствий, связанных с его образованием.

При поддержке данной инициативы Президентом РФ в заинтересованных субъектах в обязательном порядке проводится консультативный референдум. Так, на территории Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа были проведены референдумы по вопросу: «Согласны ли вы, чтобы Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации — Пермский край, в составе которого Коми-Пермяцкий округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом, определяемым Уставом края в соответствии с законодательством Российской Федерации?» За объединение в Пермской области проголосовали 84% избирателей, в Коми-Пермяцком автономном округе — 89,77%.

Конституционно-правовой статус вновь образованного субъекта и его наименование определяется в каждом конкретном случае Федеральным конституционным законом об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Одновременно этим же законом вносится изменение в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ. Так, в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в России появился новый субъект Федерации — Пермский край; Камчатской области и Корякского автономного округа — Камчатский край; Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа — Забайкальский край. Иркутская область расширила свои границы в результате объединения с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, Красноярский край — с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами.

Объединение субъектов проводится в целях:

- 1) обеспечения сохранения и развития самобытности народов, традиционно проживающих на территории соответствующих округов;
- 2) ускорения социально-экономического развития объединяющихся территорий, повышения уровня жизни населения, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни народов, проживающих на территории округов;
- 3) эффективного осуществления государственной власти;
- 4) организации местного самоуправления с учетом особенностей административно-территориальных единиц с особым статусом;
- 5) дополнительных гарантий для коренных малочисленных народов.

Если же речь идет о принятии в Российскую Федерацию иностранного государства или его части в статусе субъекта (кроме города федерального значения), то предусматривается подписание международного договора, предварительное заключение Конституционного Суда РФ и последующая ратификация (т. е. утверждение) этого дого-

вора Федеральным Собранием путем принятия федерального закона. Одновременно принимается федеральный конституционный закон о принятии в состав Российской Федерации иностранного государства или его части в статусе нового субъекта и новое наименование субъекта включается в ст. 65 Конституции РФ. Вновь принятому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области. В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным договором.

Принятие нового субъекта в состав Российской Федерации должно осуществляться на добровольной основе, с учетом стратегических интересов России, принципов федерализма, с соблюдением конституционных прав и свобод личности.

§ 5. Конституционно-правовые основы участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях

Государственный суверенитет Российской Федерации получает выражение, в частности, в определении стратегических направлений внешней политики и международных отношений (п. «к» ст. 71 Конституции РФ). Формой реализации этих отношений является членство России в международных организациях (ООН) и региональных межгосударственных объединениях (Совет Европы, СНГ и др.), а также заключение двусторонних и многосторонних межгосударственных договоров.

Одно из межгосударственных объединений, членом которого является Россия, — Содружество Независимых Государств (СНГ). Это основанное на договоре региональное сообщество, межгосударственный союз бывших республик СССР, в рамках которого каждое государство полностью сохраняет свой государственный суверенитет и международную правосубъектность. Членами СНГ в настоящее время являются Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина.

Содружество служит развитию отношений добрососедства, международного согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами-членами, военно-стратегического взаимодействия, борьбе с международной преступностью.

Организационной структурой экономического взаимодействия является Экономический союз, о чем 24 сентября 1993 г. подписан Договор между Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Молдавией, Россией, Таджикистаном, Туркменией и Узбекистаном. Это экономическое региональное объединение ставит

целью укрепление общего экономического пространства, создание зоны свободной торговли, свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы; интеграция государств — участников СНГ на новой экономической основе; взаимная защита инвестиций; формирование рыночной инфраструктуры. 26 февраля 1999 г. в Москве был подписан Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. Россия является участником Евразийского экономического сообщества, в составе которого также Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан. Межгосударственный Совет Евразийского экономического сообщества (высший орган таможенного союза) на уровне глав государств 27 ноября 2009 года принял договор о Таможенном кодексе Таможенного союза.

Россия наряду с Республикой Казахстан, Китайской Народной Республикой, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан является государством — учредителем Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Декларация о создании которой была подписана 15 июня 2001 г.

На основе Договора от 8 декабря 1999 г. на базе Союза России и Белоруссии создается Союзное государство. Это новый этап интеграции двух суверенных государств. Союзное государство обладает рядом признаков государственного единства. Это единая система органов; единая правовая система; союзный бюджет; международная правосубъектность. В будущем планируется унификация кредитно-денежной, бюджетной, налоговой систем.

§ 6. Конституционно-правовые основы национальной и региональной политики в Российской Федерации

Государственная национальная политика основывается на принципах Конституции Российской Федерации и общепризнанных нормах международного права и находит свое выражение в системе федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 утверждена *Концепция государственной национальной политики Российской Федерации*, которая представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере национальных отношений.

Концепция учитывает необходимость обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития ее государ-

ственности, согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих ее народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур. Она является ориентиром для органов государственной власти при решении задач национального развития и регулирования межнациональных отношений, обеспечения конституционных прав человека и гражданина.

Подлинно демократическое государство должно не только уважать этническую, языковую и религиозную самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству или этнической общности, но и создавать условия, позволяющие выражать, сохранять и развивать ее.

Национальное меньшинство — это социальная общность, объединенная единством самосознания и психофизического типа, духовно-культурными и хозяйственно-экономическими устоями и находящаяся в ситуации меньшинства в пределах границ того или иного публично-территориального образования¹.

Российская Федерация гарантирует всем национальностям, проживающим на ее территории, право на свободное самоопределение и национально-культурную автономию, на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Это отражено в федеральных законах: от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»; от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии», а также в Законе РФ от 25 октября 1991 г. №1087-1 «О языках народов Российской Федерации», других федеральных актах, конституциях и уставах субъектов РФ, законах субъектов РФ.

Конституция Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации гарантирует *права коренных малочисленных народов*². В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» *коренные малочисленные народы Российской Федерации* — это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 567.

² См. об этом: *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.

Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов РФ, на территориях которых проживают эти народы. Правительство РФ своим постановлением от 24 марта 2000 г. № 255 утвердило Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации. Частью Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации является Перечень коренных малочисленных народов Республики Дагестан, установленный Постановлением Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 г. № 191 «Об особенностях применения Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” в Республике Дагестан».

К компетенции федеральных органов государственной власти по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов относится принятие федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов. К реализации указанных программ могут привлекаться органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с передачей им необходимых материальных и финансовых средств, а также уполномоченные представители малочисленных народов.

Правительство РФ в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов утверждает перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов по представлению органов государственной власти субъектов РФ, на территориях которых проживают эти народы, перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» устанавливаются также полномочия органов государственной власти субъектов РФ и полномочия органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (ст. 6, 7).

В соответствии с указанным выше Законом *малочисленные народы, объединения малочисленных народов имеют право:*

- безвозмездно пользоваться в местах своего традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами;
- делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах

исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления;

— на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами и др.

Лица, относящиеся к малочисленным народам, вправе создавать на добровольной основе общины и иные объединения малочисленных народов в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями. Особенности организации и деятельности указанных общин и иных объединений регулируются Федеральным законом от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

В Российской Федерации гарантируется *национально-культурная автономия*. Это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Национально-культурная автономия представляет собой общественные объединения. Образование, государственная регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и иными федеральными законами.

Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной.

Федеральные, региональные национально-культурные автономии могут координировать свою деятельность, участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на основе взаимных соглашений и договоров федеральных, региональных национально-культурных автономий и субъектов Российской Федерации.

Национально-культурная автономия имеет право:

— создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

— следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;

— создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций и др.

Осуществление права на национально-культурную автономию не должно наносить ущерб интересам других этнических общностей.

Современное государство не может быть безразлично к экстремистским движениям, попыткам дестабилизации социально-политической ситуации внутри страны, разжиганию межнациональной вражды. Сильное демократическое государство должно оберегать и защищать межнациональный и межконфессиональный мир, налаживать межкультурный диалог.

В отличие от национальной *региональная политика Российской Федерации заключается в выравнивании социально-экономического потенциала субъектов Федерации.*

В соответствии с Основными положениями региональной политики в Российской Федерации, утвержденными Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, ее основными целями являются:

— обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

— обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

— предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

— приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

— максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

— становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

§ 7. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении конституционных основ федеративного устройства России

Одной из гарантий федеративного устройства России выступает высший орган конституционного контроля страны. Проблемы обеспечения конституционных основ российского федерализма постоян-

но возникают в практике Конституционного Суда РФ. Выделим наиболее значимые из них.

Во-первых, в своем постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П Конституционный Суд РФ указал, что подписание Федеративного договора от 31 марта 1992 г. и договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней не превращают Россию в конституционно-договорную или договорную федерацию. Она остается конституционной федерацией¹.

Во-вторых, Конституционный Суд РФ признал неконституционными присвоение республикой права самостоятельно определять свой юридический статус (Татарстан), закреплять право на выход из состава Российской Федерации (Тыва). Конституционный Суд РФ подтвердил безусловное право самих субъектов определять свое наименование². В то же время было указано, что наименование субъекта Федерации не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов федерации, России в целом и иностранных государств, а также предполагать изменение состава Федерации или конституционно-правового статуса ее субъектов. Оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем та, что предусмотрена Конституцией, затрагивать государственную целостность России, инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, умалять свободу совести, включать противоречащие Конституции идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

В-третьих, Конституционный Суд РФ четко и категорично высказался по проблеме государственного суверенитета. В своих решениях по этим вопросам он исходил из того, что в России не может быть двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью. Конституция России не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов федерации. Содержащееся в федеральной Конституции решение вопроса о суверенитете предопределяет характер государственного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом.

В-четвертых, касаясь проблемы иерархии нормативных актов в РФ, Конституционный Суд РФ подтвердил безусловное верховенство федеральной Конституции и законов. Так, в Определении от 27 июня

¹ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

2000 г. он указал, что принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов как выражение суверенитета Российской Федерации, распространяющегося на всю ее территорию, означает, что субъект Федерации не может изменять установленные федеральной Конституцией приоритеты федеральных нормативных правовых актов, ограничивать их применение, приостанавливать действие, вводить какие-либо ограничительные процедуры и механизмы разрешения коллизий, правовых споров, не предусмотренные Конституцией России и федеральными законами.

Во избежание разнозначности толкования Конституции различными судами Конституционный Суд Российской Федерации дал существенные разъяснения в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П¹. Он указал на отсутствие полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов проверять конституционность региональных основных законов. Одновременно Конституционный Суд указал на неправомочность признания судами общей юрисдикции и арбитражными судами недействующими законы и иные региональные нормативные акты, если они изданы по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации или совместному ведению Федерации и ее субъектов. Монопольное право на официальную интерпретацию Конституции Российской Федерации принадлежит исключительно федеральному Конституционному Суду.

В-пятых, Конституционный Суд РФ уделил значительное внимание проблеме разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и регионами. Исключительно важное значение имели разъяснения Конституционного Суда РФ о недопустимости вторжения регионального законодателя в сферу исключительных полномочий федерации, основанных на ее государственном суверенитете. Это, в частности, касалось закрепления за собой права собственности на природные ресурсы — Саха (Якутия); решения вопросов войны и мира, чрезвычайного положения на своей территории (Тыва); обеспечения безопасности и обороноспособности (Татарстан); военной службы (Башкортостан)².

В-шестых, Конституционный Суд РФ обосновал наличие в конституционно-правовом статусе Российской Федерации принципа единой финансовой политики (постановление от 21 марта 1997 г. № 5-П)³ и ее инструментария (постановления от 3 июля 2001 г. № 10-П⁴; от 1 апреля 2003 г. № 4-П⁵; от 22 июля 2002 г. № 14-П⁶ и др.).

¹ СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

² СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

³ СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1603.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 1416.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161.

В-седьмых, Конституционный Суд РФ указал на недопустимость со стороны субъектов РФ приостанавливать действие актов федеральных органов государственной власти¹.

В-восьмых, касаясь конституционно-правового статуса сложносоставных субъектов федерации, Конституционный Суд РФ пояснил, что принцип равноправия субъектов Федерации не исключает вхождения автономного округа в состав края, области. Так как оно не умаляет его равноправия, он самостоятельно принимает свой устав, определяет наименование, осуществляет территориальное верховенство, устанавливает систему государственных и муниципальных органов власти, реализует конституционные полномочия, издает нормативные правовые акты, распоряжается своей государственной собственностью, вправе на добровольной договорной основе передавать часть своих полномочий краю, области².

В-девятых, Конституционный Суд РФ подтвердил территориальное верховенство субъекта и пояснил, что территориальные границы республик, как и всех других субъектов РФ, являются не государственными, а административными³. Часть административно-территориальной границы субъекта РФ может быть одновременно частью Государственной границы РФ. В таком случае на этот участок границы распространяется установленный федерацией пограничный режим.

В-десятых, Конституционным Судом РФ была выражена позиция по проблеме двуязычия в национальных республиках. Подтверждая право республик в составе РФ устанавливать наряду с русским второй государственный язык, Конституционный Суд РФ отметил, что право в данном случае не является обязанностью⁴. В постановлении Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. №16-П подтверждено право Федерации устанавливать графическую основу федерального и региональных государственных языков.

В-одиннадцатых, Конституционный Суд РФ, признавая право национальных меньшинств, в том числе коренных малочисленных народов и этнических групп, на сохранение национально-культурной

¹ СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации».

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 13 ноября 2001 г. № 260-О «По запросу Государственного совета — Хасэ Республики Адыгея о подтверждении конституционности положения пункта 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея» // ВКС РФ. 2002. № 2.

и языковой самобытности, подтвердил конституционность государственной регистрации национально-культурной автономии и возможность создания других форм самоорганизации соответствующих этнических общностей¹.

Таким образом, можно заключить, что Конституционный Суд РФ выполняет роль гаранта государственного суверенитета и нового российского федерализма.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие Федерации как формы государственного устройства.
2. Какими нормативными правовыми актами определяется статус Российской Федерации?
3. Раскройте понятие государственного суверенитета Российской Федерации.
4. В чем получает выражение государственная целостность России?
5. В чем проявляется территориальное единство Российской Федерации?
6. Каков порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе новых субъектов?
7. Охарактеризуйте предметы ведения Российской Федерации.
8. Как обеспечивается единство системы органов государственной власти?
9. Как обеспечивается единство правовой системы Российской Федерации?
10. Опишите государственные символы Российской Федерации и раскройте их значение.
11. Каковы конституционно-правовые основы национальной и региональной политики Российской Федерации?
12. Какова роль Конституционного Суда РФ в обеспечении конституционных основ федеративного устройства России?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004.

Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 марта 2004 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона “О национально-культурной автономии” в связи с жалобой граждан А. Х. Дитца и О. А. Шумахер» // СЗ РФ 2004. № 11. Ст. 1033.

Кутафин О. Е. Российская автономия. М., 2006.

Михалева Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. Сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина. М., 2012.

Пастухова Н. Б. Суверенитет в системе федеральных отношений. Там же.

Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М., 2005.

Чертков А. Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы. М., 2009.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

Федеративный договор от 31 марта 1992 г.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации».

Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии».

Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-Р.

Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации».

ГЛАВА 14.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Конституционно-правовое регулирование статуса субъектов Российской Федерации.
2. Особенности отдельных видов субъектов Российской Федерации.
3. Формы межрегионального сотрудничества и взаимодействия в Российской Федерации.

§ 1. Конституционно-правовое регулирование статуса субъектов Российской Федерации

В России правовой статус субъектов определяется федеральной Конституцией, Федеративным договором от 31 марта 1992 г. (поскольку его нормы не противоречат ныне действующей Конституции России), договорами между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также конституциями и уставами субъектов федерации.

Нормы региональных основных законов (конституций, уставов), определяющие конституционно-правовой статус субъектов, вторичны по отношению к нормам федеральной Конституции, воспроизводят их содержание и должны точно соответствовать Основному закону России.

Элементами конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации являются:

- 1) учредительный характер региональной государственной власти;
- 2) территориальное верховенство;
- 3) региональная правовая система;
- 4) собственные предметы ведения и полномочия;
- 5) система региональных органов публичной власти;
- 6) ограниченная международная правосубъектность;
- 7) официальный государственный язык;
- 8) региональная государственная символика.

Рассмотрим каждую из этих характерных черт.

1. *Учредительный характер государственной власти субъекта Федерации* получает выражение в признании его равноправным членом федерации, органической составной частью единой и неделимой России. Учредительная природа государственной власти регионов проявляется в том, что каждый субъект принимает свой основной закон (конституцию, устав), имеет установленное им самим и закрепленное

федеральной Конституцией официальное наименование (ч. 1 ст. 65). Это наименование может быть изменено только самим субъектом и включается в ст. 65 Конституции Указом Президента России. При объединении субъектов новое наименование включается в текст Конституции на основе федерального конституционного закона.

Статус субъекта Федерации устанавливается непосредственно федеральной Конституцией. Вместе с тем его изменение отнесено к совместному ведению федерального центра и самого субъекта. Таким образом, этот вопрос не может быть решен в одностороннем порядке ни федеральными, ни региональными органами государственной власти без взаимных консультаций и консенсуса. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» запрещает вынесение вопроса об изменении правового статуса субъекта Федерации на всероссийский референдум (п. 5 ст. 6).

2. *Территориальное верховенство* субъектов РФ проявляется в том, что каждый субъект Федерации имеет свою территорию, свои территориальные границы, которые не могут быть изменены без его согласия (ч. 1, 3 ст. 67). Жесткий порядок изменения границ между субъектами Федерации является гарантией территориальной целостности России.

Субъекты Российской Федерации не вправе сдавать свою территорию в аренду иностранным государствам.

Каждый субъект Федерации самостоятельно определяет свое административно-территориальное устройство.

Административно-территориальное устройство субъекта РФ — это его территориальная организация, представляющая собой систему административно-территориальных единиц, установленная для осуществления функций государственного управления с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры.

Административно-территориальная единица — территория, имеющая установленные нормативными правовыми актами название, соответствующий статус, границы. Статус административно-территориальных единиц имеют, например, в Брянской области — районы и города областного значения (территория города областного значения может состоять из городских районов), в Московской области — район, город областного подчинения, закрытое административно-территориальное образование. Административно-территориальная единица (например, город районного подчинения) может входить в состав другой — более крупной административно-территориальной единицы (например, района).

В советский период вопросы административно-территориального устройства находились в ведении Российской Федерации, и порядок их решения определялся Положением о порядке решения вопросов ад-

министративно-территориального устройства РСФСР, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г.

Конституция РФ 1993 г. относит вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ к их ведению. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям законодательного (представительного) органа субъекта РФ относится установление административно-территориального устройства субъекта РФ и порядок его изменения.

Законодательный орган субъекта РФ образует, упраздняет административно-территориальные единицы, изменяет границы между ними, дает и меняет наименование, решает другие вопросы административно-территориального устройства с учетом мнения населения соответствующей территории. В конституциях и уставах субъектов Федерации имеются специальные разделы (главы или статьи), закрепляющие административно-территориальное устройство. В субъектах Федерации приняты и действуют законы об административно-территориальном устройстве. В ряде субъектов Федерации для решения вопроса об изменении административных границ требуется проведение референдума.

В соответствии с федеральными законами на территории субъекта Федерации могут образовываться территории с особым статусом. Это, например, особые экономические зоны¹; ЗАТО — закрытые административно-территориальные образования²; национальные административно-территориальные образования.

В результате объединения «сложносоставных» субъектов Российской Федерации в границах территорий бывших автономных округов появились административно-территориальные единицы с особым статусом. Правовое положение этих округов определено федеральными конституционными законами об образовании новых субъектов и уставами вновь образованных субъектов — соответствующих краев (областей). Административно-территориальные единицы с особым статусом имеют специальное представительство в региональном парламенте. Так, в Забайкальском крае при Законодательном собрании образуется консультативно-совещательный орган — Собрание представителей Агинского Бурятского округа; в Законодательное собрание Пермского края избираются два депутата от Коми-Пермяцкого окру-

¹ См.: ФЗ от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

² См.: Закон Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

га. Кроме того, здесь создано Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа.

Территория субъектов включает в себя территории муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений и др.). Субъекты РФ стремятся к тому, чтобы административно-территориальное устройство, предназначенное для организации государственного управления, совпадало с территориальной организацией местного самоуправления. В ряде субъектов РФ, по сути, отождествляют административно-территориальное устройство с территориальной организацией местного самоуправления. Так, согласно Закону Кировской области от 2 декабря 2005 г. № 387-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Кировской области» административно-территориальное устройство Кировской области — это деление территории области на части с целью оптимальной организации государственной власти и местного самоуправления. Но возможно и иное, когда административно-территориальное устройство субъекта РФ не совпадает полностью с территориальной организацией местного самоуправления.

3. Элементом конституционно-правового статуса субъекта Федерации является *региональная правовая система*. Она включает Основной закон (конституцию или устав), а также региональные законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъекта Федерации в соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством.

Особое место в правовой системе субъекта Федерации принадлежит региональным конституциям и уставам, ибо они являются основными законами политико-территориальных образований. Так, Основной закон Томской области (ч. 1 ст. 1) констатирует, что Устав области «является основным правовым актом области в системе нормативно-правового регулирования общественных отношений, осуществляемого органами государственной власти с участием населения на территории области. Все другие нормативные правовые акты, независимо от того, кем бы они ни были приняты на территории области, должны учитывать положения Устава и соответствовать ему. В случае противоречия Уставу (Основному закону) законов и иных нормативных правовых актов области действуют нормы Устава (Основного закона)».

В соответствии с Конституцией РФ, субъекты Федерации принимают нормативно-правовые акты по предметам совместного ведения Федерации и субъектов, а также исключительного ведения субъектов. Это акты, регламентирующие порядок проведения региональных выборов и референдумов, административно-территориальное устройство, систему законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъекта, порядок их формирования и деятельности и др.

В целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» создан федеральный регистр, ведение которого возложено на Министерство юстиции РФ. Этому министерству поручено проведение юридической экспертизы региональных нормативных правовых актов и внесение представлений в принявшие их региональные, а также соответствующие федеральные органы государственной власти в случае несоответствия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Составной частью региональной правовой системы являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Этот принцип получил отражение в Конституциях Кабардино-Балкарии (ст. 18), Северной Осетии — Алании (п. 4 ст. 14), уставе Приморского края (ч. 2 ст. 5) и др.

Таким образом, можно констатировать, что региональные конституции и уставы, законы и подзаконные акты действуют в системной взаимосвязи с федеральным законодательством и являются органической составной частью российской правовой системы. Нормы региональных основных законов, противоречащие федеральной Конституции, признаются ничтожными.

4. Элементом конституционно-правового статуса субъекта Федерации является *наличие собственных предметов ведения и полномочий*. Это предметы совместного ведения Федерации и субъектов, а также исключительного ведения самих субъектов.

Объем предметов совместного ведения Федерации и субъектов рассматривался в предыдущей главе. Что же касается предметов исключительного ведения субъектов федерации, то они четко обозначены региональными основными законами. В исключительном ведении субъектов Федерации находятся:

- принятие конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта, изменений и дополнений к ним, контроль за их соблюдением;
- установление системы региональных органов государственной власти, порядка их организации и деятельности;
- правовое регулирование организации местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- разработка, утверждение и осуществление региональных экономических, социальных, научно-технических, инновационных, культурно-просветительских, экологических программ и проектов;
- решение вопросов административно-территориального устройства региона и другие вопросы.

5. Элементом конституционно-правового статуса субъектов Федерации является *наличие системы легитимных региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.*

Все региональные конституции и уставы подробно регламентируют институты публичной власти.

Систему органов государственной власти в субъекте РФ составляют:

а) высшее должностное лицо субъекта Федерации (глава республики, губернатор, мэр, и др.);

б) законодательный (представительный) орган государственной власти региона;

в) коллегиальный (правительство и т. п.) и региональные отраслевые органы исполнительной власти (министерства и др.);

г) региональный орган конституционной юстиции (конституционный или уставный суд, который вправе создавать субъекты РФ);

д) мировые судьи.

Кроме того, субъект РФ образует Контрольно-счетную палату¹, вправе вводить должности Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка и др.

Однако самостоятельность в установлении системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации ограничена тем, что ее правовые пределы определяются основами конституционного строя Российской Федерации, а также общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, устанавливаемыми федеральным законом.

В систему публичной власти субъекта Федерации входят также и органы местного самоуправления, которые формируются и действуют на основе Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 6 данного Закона устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления.

Система региональных органов государственной власти строится на основе принципа единства и разделения властей.

6. Одним из важных элементов конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации является их *ограниченная международная правосубъектность*. Каждый регион может осуществлять международные и внешнеэкономические связи при условии, что они не затрагивают предусмотренные федеральной Конституцией полномочия и прерогативы России как суверенного государства.

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Международные соглашения субъектов Федерации подлежат утверждению (ратификации) законодательным (представительным) органом власти в случаях и порядке, предусмотренных федеральными и региональными законами. Органы государственной власти субъектов Федерации не вправе действовать вопреки международным обязательствам России. Таким образом, вопросы международной правосубъектности регионов нельзя рассматривать в отрыве от международной правосубъектности Федерации в целом.

7. Элементом конституционно-правового статуса любого государства является *официальный государственный язык*. Исходя из того что все субъекты Российской Федерации — республики (государства) и государственные образования (края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) — являются органическими составными частями федерации, где статус официального государственного языка имеет русский язык (ст. 68), официальным государственным языком в каждом субъекте Федерации является русский. Правила использования государственного языка в официальных сферах установлены Федеральным законом от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации».

В то же время Конституция России предоставляет право республикам устанавливать наряду с русским — официальным государственным языком, свои государственные языки (ч. 2 ст. 68). Это право реализуется в многонациональных субъектах федерации, созданных по национально-территориальному принципу. Как правило, вторым государственным языком в республике провозглашается язык народа, давшего название республике. В ряде республик государственными провозглашены несколько языков. Республиканские органы государственной власти обязаны обеспечить равноправие собственных государственных языков с общефедеральным.

В некоторых республиках устанавливается статус языков национальных меньшинств. Так, в Конституции Саха (Якутии) подчеркивается, что языки малочисленных народов Севера — эвенкийский (эвенский), юкагирский, чукотский — в местах компактного проживания соответствующих народностей признаются местными официальными языками и используются наравне с государственными, т. е. русским и языком саха (ст. 46).

Представители 182 народов России говорят на 239 языках и наречиях. Российское государство признает равные права всех народов на сохранение и развитие их языковой самобытности, гарантирует каждому из них государственную поддержку и защиту родного языка независимо от численности населения или этнических групп.

8. Элементом конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации является *региональная государственная символи-*

ка. Все субъекты Федерации имеют право самостоятельно определять свой герб, флаг, гимн, административный центр.

Право устанавливать государственную символику закрепляется в региональных основных законах. Государственные символы субъектов Федерации отражают их национальную самобытность, исторические традиции народа.

Установление государственных символов отнесено к исключительной компетенции субъекта федерации. Описание и графическое изображение государственных символов — герба, флага, текст и музыкальная редакция гимна, а также порядок их официального использования устанавливаются региональными ординарными (Карелия, Татарстан, Хабаровский край, Еврейская автономная область) или конституционными законами (Ингушетия, Северная Осетия — Алания и др.). Иногда описание государственного герба и государственного флага дается непосредственно в основных законах (Адыгея, Башкортостан, Карачаево-Черкесия, Карелия и др.).

Государственные органы, должностные лица, общественные организации и граждане обязаны уважительно относиться к государственным символам — флагу, гербу и гимну как Российской Федерации, так и ее субъектов. Надругательство над государственными символами преследуется по закону.

Каждый субъект Федерации самостоятельно определяет свой административный центр и его статус.

§ 2. Особенности отдельных видов субъектов Российской Федерации

В Российской Федерации существуют три разновидности субъектов: 1) республики (государства); 2) края, области, города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург); 3) автономная область (Еврейская) и автономные округа (Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский и Ямало-Ненецкий).

В советский период, согласно Конституции РСФСР 1978 г. — в составе РСФСР было 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов¹. Края, области и города федерального значения не признавались субъектами РСФСР. Они имели статус административно-территориальных единиц высшего звена.

Принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и последующий развал Союза ССР дали мощный толчок децентрализации государственного единства. Все бывшие автономные республики в составе РСФСР приняли декларации о

¹ Ранее они именовались национальными округами.

государственном суверенитете, провозгласив себя суверенными государствами, т. е. они в одностороннем порядке, без согласования с РСФСР, изменили свой конституционно-правовой статус. Четыре автономные области — Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская — в 1991 г. были преобразованы в республики в составе РСФСР. Прежний статус сохранила лишь одна автономная область — Еврейская. Окончательно новая структура Российской Федерации и юридический статус ее субъектов были оформлены Конституцией Российской Федерации 1993 г. (ст. 5, 65).

Республики в составе Федерации — это государства, не обладающие суверенитетом. Их в составе Российской Федерации 21: Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия), Тыва и др. Использование в Конституции РФ применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» (ч. 2 ст. 5) отражает определенные особенности ее конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера. Республики принимают конституции, вправе создавать конституционный суд, иметь свой государственный язык наряду с русским языком.

Республики отличаются друг от друга размерами территории, численностью населения, уровнем развития экономики. Например, территория Адыгеи 7,6 тыс. км², а Саха (Якутии) 3103, тыс. км². По размерам территория Якутии почти равна Индии и в два раза больше Индонезии. Республика Коми (415,9 тыс. км²) больше вместе взятых Великобритании, Греции и Бельгии.

Края (9), области (46) и города федерального значения являются государственными образованиями в составе России, созданными по территориальному принципу. Они населены преимущественно русскими. Города федерального значения — самые крупные по численности населения субъекты. Правовой статус краев, областей и городов федерального значения определяется уставами. Они имеют собственную правовую систему, органы государственной и муниципальной власти, вправе создавать свои уставные суды.

Автономная область (Еврейская) и автономные округа (Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский и Ямало-Ненецкий) — это национально-территориальные образования. Автономные округа обеспечивают малочисленным народам Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока возможность государственного самоопределения, сохранения национальной самобытности, языка, образа жизни и эффективного социально-экономического развития. Правовой статус автономных образований определен их уставами. Они, так же как и другие субъекты федерации, имеют собственную правовую систему,

органы государственной и муниципальной власти, вправе создавать свои уставные суды.

Автономные округа, за исключением Чукотского автономного округа, входят в состав соответствующей области: в Тюменской области — Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, Архангельской области — Ненецкий автономный округ. Чукотский автономный округ, ранее входивший в состав Магаданской области, в соответствии с Законом РФ от 17 июня 1992 г. № 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» входит в состав Российской Федерации непосредственно.

Все субъекты Российской Федерации, несмотря на разницу их правового статуса, юридически равноправны. Этот принцип закрепляется ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации, а также региональными основными законами (конституциями и уставами).

Юридическое равноправие субъектов Российской Федерации нельзя отождествлять с их фактическим равенством. Все субъекты Федерации существенно отличаются друг от друга не только по размерам территории, численности населения, но и экономическому потенциалу. Поэтому одной из задач национальной стратегии России обозначено выравнивание экономического уровня регионов.

§ 3. Формы межрегионального сотрудничества и взаимодействия в Российской Федерации

Проблема эффективного развития межрегионального сотрудничества является на сегодняшний день очень актуальной и перспективной. Как одна из форм региональной политики, межрегиональное сотрудничество направлено на обеспечение плодотворного социально-экономического развития регионов Российской Федерации, с целью установления между ними перспективных, длительных, устойчивых, равноправных и взаимовыгодных отношений.

Дальнейшее сотрудничество на региональном уровне невозможно без учета прогрессивного опыта отдельных регионов во всех сферах жизни, инновационного развития, устранения территориальных и иных препонов для перемещения и производственных, и инвестиционных, и трудовых ресурсов.

Межрегиональное сотрудничество направлено и на создание общего правового, культурного, гуманитарного пространства. В этой связи необходимо развитие тесных связей регионов в области туризма, культуры, образования, здравоохранения, спорта, межнациональных отношений и социальной защиты населения.

В сфере межрегионального сотрудничества пока, к сожалению, не решены некоторые проблемы, негативно влияющие на его эффективность. Например, субъекты Российской Федерации имеют неравномерное экономическое развитие, различный инвестиционный потенциал, неравную разработанность правовой системы и т. д.

Безусловно, все вышеуказанные недостатки требуют последовательного устранения и особого внимания со стороны руководства федерации, субъектов, муниципальных органов, принятия ими целого комплекса правовых, организационных и финансовых мер, направленных на развитие и укрепление института межрегионального сотрудничества.

Межрегиональное сотрудничество в Российской Федерации строится на основе положений Конституции РФ, ряда федеральных законов и правовых актов, регулирующих общие вопросы межрегионального сотрудничества, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, органы государственной власти которых входят в ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ, а также учредительными договорами и уставами ассоциаций.

Важные аспекты межрегионального сотрудничества регулируются в Федеральном законе от 17 декабря 1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». Закон направлен на создание механизма взаимодействия субъектов Российской Федерации в вопросах социально-экономического развития на основе объединения их материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов, имеющих целью создание условий, способствующих процветанию субъектов Российской Федерации и Федерации в целом.

Следует упомянуть также и Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», который определил полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по содействию развитию межрегионального сотрудничества субъектов малого и среднего предпринимательства.

Большое значение для развития и расширения регионального сотрудничества имеют указы Президента Российской Федерации. Так, Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» намечает в качестве целей и задач региональной политики создание единого экономического пространства, развитие важных межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и других). Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 803 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», определена задача полно-

мочных представителей по совместной разработке с межрегиональными ассоциациями экономического сотрудничества и обеспечению взаимодействия субъектов Российской Федерации в реализации программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа.

Федеральным органом исполнительной власти, на который возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического и межрегионального сотрудничества, является Министерство регионального развития Российской Федерации.

Отдельные направления экономической, культурной, молодежной и информационной политики по осуществлению межрегионального сотрудничества провозглашаются в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

В Российской Федерации на уровне субъектов для осуществления межрегионального сотрудничества создан и действует ряд ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. Между ними заключаются договоры и соглашения по торгово-экономическим, научно-техническим, культурным и другим направлениям сотрудничества. Осуществляется и межрегиональное муниципальное сотрудничество. Этому способствует создание союзов и ассоциаций муниципальных образований, объединяющих малые города, исторические города, наукограды и др.

Такое сотрудничество имеет положительный экономический и социальный эффект: формируется единое правовое и экономическое пространство, активизируются торговые операции, отмечается устойчивый рост объемов межрегионального товарооборота, цены выравниваются и развивается здоровая конкуренция, стабилизируется рынок труда и т. д.

Дальнейшая разработка и реализация конкретных программ межрегионального сотрудничества должна быть повсеместно продолжена и сориентирована на решение приоритетных задач развития Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте субъектный состав РФ.
2. Раскройте содержание конституционно-правового статуса субъектов РФ.
3. Назовите предметы ведения субъектов РФ.
4. Каков порядок изменения конституционно-правового статуса субъектов РФ.

5. Каков порядок образования нового субъекта в составе РФ.
6. Охарактеризуйте административно-территориальное устройство субъектов РФ.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

Чернов С. Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. М., 2004.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».

Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции РФ».

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”».

Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия — Алания и Татарстан.

РАЗДЕЛ 5.
СИСТЕМА ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ И МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 15.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Понятие и признаки государственного органа. Органы государственной власти и государственные органы, не являющиеся органами государственной власти.
2. Система органов государственной власти.

§ 1. Понятие и признаки государственного органа. Органы государственной власти и государственные органы, не являющиеся органами государственной власти

Государство как особая организация управления делами общества осуществляет свои задачи и функции посредством государственных органов — первичных и важнейших элементов государственного аппарата, призванного обеспечивать непрерывность функционирования публичной власти, достижение целей государственного управления.

Слово «орган» греческого происхождения (*organon*) и означает «орудие, инструмент». Именно органы государства являются основным орудием (основным каналом) осуществления народом своей власти¹. Конституция РФ в ст. 11 определяет органы, осуществляющие государственную власть в Российской Федерации. На федеральном уровне это Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют органы государственной власти, образуемые в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем деятельность современного государства столь сложна, многогранна и разнопланова, что государство не может ограничиться созданием только органов, осуществляющих государственную власть

¹ Народ осуществляет свою власть и через органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции РФ), которые, однако, согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти и реализуют свои публично-властные полномочия, решая вопросы местного значения, а не государственные вопросы. Вместе с тем надо иметь в виду, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных функций.

на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Оно нуждается в органах, обеспечивающих выполнение и иных государственных задач и функций, которые в силу специфики своего содержания не могут осуществляться законодательными, исполнительными и судебными органами государственной власти. Эти государственные задачи и функции находятся за пределами компетенции указанных органов государственной власти, обусловленной принципом разделения властей. В целях реализации данных государственных задач и функций законодатель выделяет *государственные органы, которые не являются органами государственной власти*¹, и наделяет их соответствующими государственными полномочиями, в том числе и властного характера.

Деятельность таких государственных органов, *во-первых*, может дополнять функции, осуществляемые иными органами государства, в том числе и органами государственной власти. Так, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» устанавливает, что Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом, деятельность которого дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, она не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод (ст. 3, 37).

В компетенцию Уполномоченного по правам человека, который не относится к органам государственной власти, входят и полномочия властного характера, в частности, распорядительные полномочия в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Так, при проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы и др.

Во-вторых, отдельные государственные функции возлагаются на специальные органы государства, которые обладают государственно-властными полномочиями, но не относятся ни Конституцией Российской Федерации, ни законами к какой-либо ветви власти.

Это, например, Прокуратура Российской Федерации, которая представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», определяя цели парламентского расследования, относит к ним в том числе и обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности «государственных органов, не являющихся органами государственной власти» (ст. 2).

территории Российской Федерации. На позицию законодателя, определившего статус функции и полномочия органов прокуратуры в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», не повлиял тот факт, что статья Конституции о прокуратуре (ст. 129) помещена в главу «Судебная власть». Прокуратура согласно Федеральному закону, не входит ни в систему судебной власти, ни в систему федеральных органов исполнительной власти. Это самостоятельная система органов, осуществляющих свои полномочия независимо от органов государственной и муниципальной власти, общественных объединений. Прокуроры наделены Законом властными полномочиями, например, в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами поднадзорными прокуратуре они освобождают своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов (ст. 22).

Федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства, является Следственный комитет Российской Федерации. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» устанавливает обязательность исполнения требований сотрудников Следственного комитета всеми предприятиями, учреждениями, организациями, должностными и иными лицами. Неисполнение законных требований сотрудника Следственного комитета или уклонение от явки по его вызову влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации (ст. 7).

Статус федерального государственного органа имеет также Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, организующая подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации. Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» она также наделена по решению некоторых вопросов полномочиями властного характера, в частности, в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения избирательного законодательства, обязательные для исполнения (ст. 21). В литературе иногда эти органы именуется (не совсем оправданно) органами государственной власти с особым статусом (М. В. Баглай, А. М. Осавелюк и др.).

В-третьих, можно выделить государственные органы, которые обеспечивают деятельность органов государственной власти. К таким органам относится, в частности, Администрация Президента Российской Федерации, которая, согласно Положению об Администрации Президента РФ, утвержденному Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490, является государственным органом, обеспечивающим

деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением его решений. Это вспомогательный орган, не наделенный властными полномочиями по самостоятельному решению каких-либо государственных вопросов¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что в структуре государственного аппарата, обеспечивающего деятельность государства, реализацию его функций можно выделить органы государственной власти и государственные органы, которые не являются органами государственной власти.

Они обладают общими признаками как органы государства, позволяющими отличить их от иных (негосударственных) органов.

1. Орган государства представляет собой структурно обособленную часть государственного аппарата. Будучи относительно автономным, обладая определенной самостоятельностью и занимая строго определенное место в структуре государственного аппарата, государственный орган тесно связан с другими его структурными элементами, взаимодействует с ними на основе принципов, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, иными нормативными актами, определяющими его правовой статус.

2. Государственный орган состоит из граждан (коллектива граждан), являющихся государственными служащими, лицами, занимающими государственные должности (в том числе и выборные, например, депутаты) и обладающими соответствующими правами и обязанностями, объем и порядок реализации которых определяются законодательными актами, должностными инструкциями и др. Государственный орган может быть представлен в одном лице, например, Президент РФ.

3. Государственный орган создается для осуществления задач и функций государства, наделяется в этих целях государственными полномочиями и действует от имени государства.

Органы государственной власти наделяются государственно-властными полномочиями, т. е. правом издавать обязательные для исполнения нормативные и индивидуальные правовые акты (как внешнего, так и внутреннего характера), принимать меры государственного принуждения и др.

Государственные органы, не являющиеся органами государственной власти, наделяются иными государственными полномочиями, обусловленными особенностями осуществляемых ими функций. В некоторых случаях данные органы наделяются полномочиями принимать обязательные для исполнения нормативные правовые акты, отдельные полномочия должностных лиц этих органов носят власт-

¹ См. об этом: *Осавелюк А. М.* Понятие и правовой статус вспомогательных государственных органов. М., 2004.

ный характер, закон признает их представителями государственной власти (например, прокуроров).

Каждый государственный орган имеет свою компетенцию, т. е. совокупность полномочий в установленной сфере деятельности. Компетенция государственного органа закрепляется на основе принципа «разрешено то, что прямо разрешено законом». Таким образом, государственный орган действует строго в пределах своей компетенции, которая определяется государством.

Государственный орган имеет необходимые для осуществления своих полномочий материально-финансовые ресурсы. В его ведении могут находиться различные учреждения и организации.

4. Государственный орган образуется в порядке, установленном государством. Образование государственного органа осуществляется либо путем выборов непосредственно народом (например, выборы Президента РФ), либо путем формирования другими государственными органами (например, формирование Правительства РФ).

5. Государственный орган действует в порядке, который определяется государством, и вся его деятельность юридически регламентируется: свои решения он принимает в рамках установленных процедур, используя предусмотренные соответствующими правовыми актами (законом, уставом, положением, регламентом) формы и методы своей работы. Так, порядок деятельности Правительства РФ определяется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Более детально правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий устанавливаются Регламентом Правительства РФ.

Таким образом, *государственный орган — это организационно и структурно обособленная часть государственного аппарата, состоящая из граждан Российской Федерации и наделенная государственно-властными и (или) иными полномочиями осуществлять от имени государства его задачи и функции в законодательно установленных формах и порядке.*

Государственные органы, будучи составными частями единого государственного аппарата, вместе с тем отличаются друг от друга и по порядку образования, и по специфике государственной деятельности, которую они осуществляют, и по объему и содержанию своей компетенции, и по порядку своей деятельности и т. д.

Все это обуславливает подразделение государственных органов на виды, в основу которых могут быть положены разные основания.

По территории действия государственные органы подразделяются на федеральные органы, деятельность которых распространяется на всю территорию Российской Федерации (Президент РФ, Правительство РФ и др.) и органы субъектов РФ, чья деятельность ограничивается только территорией конкретного субъекта РФ (например, Московская областная Дума).

На основе принципа разделения властей органы государственной власти можно классифицировать на органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

По порядку образования органы государства подразделяются на выборные (Президент РФ, представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ и др.) и назначаемые (Правительство РФ и др.).

С учетом характера полномочий можно выделить государственные органы общей компетенции (Правительство РФ и др.) и органы специальной компетенции (Министерство сельского хозяйства РФ и др.).

По порядку решения вопросов своей компетенции различают коллегиальные органы государства (Правительство РФ и др.) и единоличные органы (Президент РФ и др.).

§ 2. Система органов государственной власти

В своей совокупности государственные органы в Российской Федерации образуют единую систему, которая с учетом федеративного устройства имеет два уровня: согласно ст. 11 Конституции РФ, в нее входят органы государственной власти РФ (федеральные органы государственной власти) и органы государственной власти субъектов РФ.

В соответствии с принципом разделения властей (ст. 10) в системе органов государства можно выделить три основных элемента: законодательные, исполнительные и судебные органы власти, ибо принцип разделения властей предполагает специализацию государственных органов по видам их деятельности. Каждая из ветвей власти (законодательная, исполнительная и судебная) самостоятельна и независима в реализации своих полномочий; ни одна из ветвей власти не может принять на себя осуществление функций другой ветви власти. Однако все ветви власти взаимосвязаны, взаимодействуют, уравновешивая друг друга, и образуют единый государственный механизм.

Принцип разделения властей предполагает, таким образом, установление механизма сдержек и противовесов в организации и осуществлении государственной власти. Это выражается в соответствующих полномочиях государственных органов, позволяющих им оказывать влияние друг на друга, сотрудничать при решении государственных вопросов. Благодаря этому создаются дополнительные правовые гарантии, препятствующие развитию в государстве авторитарных и тоталитарных тенденций, обеспечивающие свободу в обществе, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Особое место, согласно Конституции РФ, в этой системе занимает Президент РФ. Он не относится ни к одному из видов органов государственной власти, однако, осуществляя свои государственно-властные

полномочия, тесно взаимодействует со всеми органами государственной власти, обеспечивая их согласованное функционирование и взаимодействие. Президент РФ также выполняет арбитражные функции, используя согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти (ст. 80, 85).

Не относятся ни к одной из ветвей власти, как уже отмечалось выше, и органы прокуратуры, наделенные вместе с тем для осуществления своих функций властными полномочиями. В соответствии со ст. 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуроры признаются представителями государственной власти, находятся под особой защитой государства.

К законодательным органам власти относятся:

а) Федеральное Собрание РФ — парламент Российской Федерации, который является представительным и законодательным органом РФ и состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы;

б) законодательные (представительные) органы субъектов РФ, которые представляют собой однопалатные органы законодательной власти, хотя федеральный закон не исключает образования субъектов двухпалатных представительных (законодательных) органов. Их наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъектов РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций.

Основными функциями законодательных органов власти являются: принятие законов и обеспечение в своей деятельности представительство интересов многонационального народа России (народов субъектов РФ). Законодательные органы избираются непосредственно населением¹. Именно они, принимая законы — акты высшей юридической силы — призваны с наибольшей полнотой выражать волю народа, представлять его интересы.

Федеральное Собрание и представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ не составляют единой системы, как это было в советский период развития российского государства, когда Советы — представительные органы государственной власти — представляли собой единую систему органов государственной власти, построенную на началах соподчинения и подотчетности нижестоящих органов государственной власти вышестоящим. Вместе с тем Конституция Российской Федерации закрепляет принцип единства системы государственной власти (ст. 5), предполагающий общие основы построения и функционирования органов государственной

¹ Совет Федерации — палата Федерального Собрания России согласно ст. 95 формируется путем выборов (назначения) двух представителей от каждого субъекта РФ — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти.

власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, их взаимодействие и сотрудничество.

Система исполнительной власти в Российской Федерации включает в себя:

а) федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти — министерства, федеральные службы и др.). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 78) могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц;

б) органы исполнительной власти субъектов РФ (высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации).

Основная особенность органов исполнительной власти состоит в том, что эти органы призваны осуществлять исполнительную и распорядительную деятельность, организовывать выполнение законов, указов и других правовых актов. Деятельность органов исполнительной власти имеет подзаконный характер: она основана на Конституции, законах, нормативных указах Президента РФ и должна им соответствовать. В отличие от законодательных (представительных) органов власти органы исполнительной власти РФ и органы исполнительной власти субъектов, согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, в пределах ведения и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным законам.

Важнейшим элементом системы органов государственной власти являются *органы судебной власти*. Их основное назначение — осуществление правосудия путем конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В Российской Федерации действуют:

а) федеральные суды (Конституционный Суд РФ, система федеральных судов общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, система федеральных арбитражных судов во главе с Высшим Арбитражным Судом РФ, Дисциплинарное судебное присутствие);

б) суды субъектов РФ, к которым относятся конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые они вправе создавать, и мировые судьи — судьи общей юрисдикции субъектов РФ.

Суды независимы и действуют самостоятельно. Независимость суда обеспечивается прежде всего несменяемостью судей, подчинением их только Конституции и закону, особым порядком привлечения к уголовной и административной ответственности.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные признаки государственного органа.
2. Что отличает государственный орган от органа государственной власти. Перечислите государственные органы, которые не относятся к органам государственной власти.
3. Каковы основания классификации органов государственной власти?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Мурычев К. В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М., 2011.

Осавелюк А. М. Понятие и правовой статус вспомогательных государственных органов. М., 2004.

Сомов М. Д. Конституционные основы организации и деятельности федеральных органов Российского государства. М., 2010.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 7 февраля 2011 г.) «О прокуратуре Российской Федерации».

ГЛАВА 16.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Выборы в Российской Федерации: понятие, виды и правовое регулирование.
2. Понятие избирательного права.
3. Избирательная система: понятие и виды.
4. Принципы проведения выборов в Российской Федерации.
5. Понятие, участники и основные стадии избирательного процесса. Финансирование выборов.
6. Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушение законодательства о выборах.

§ 1. Выборы в Российской Федерации: понятие, виды и правовое регулирование

Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила свободные выборы наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа. Свободные демократические выборы — это одна из ценностей современной цивилизации, выражение демократизма государства.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы определяются как *форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделяния полномочиями должностного лица* (п. 9 ст. 2).

Выборы являются не только формой свободного волеизъявления граждан. Путем выборов народ не только конституирует органы публичной власти и легитимирует их полномочия, но и осуществляет принадлежащую ему власть. «Главное в выборах, — по мнению академика РАН О. Е. Кутафина, — то, что они являются формой осуществления гражданами принадлежащей им власти. Наиболее существенный признак выборов — прямое волеизъявление граждан и выдвижение ими из своей среды представителей для осуществления народовластия»¹.

¹ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 228.

Свободные выборы — обязательный атрибут реального народовластия, они обеспечивают фактическое, активное и постоянное участие граждан в решении важнейших вопросов жизни государства. Именно институт выборов есть базовый элемент российской демократии.

Виды выборов могут быть классифицированы по следующим критериям.

По процедуре проведения выделяют *прямые и непрямые* выборы.

Прямые выборы предполагают непосредственное избрание гражданами членов соответствующего органа (депутаты Государственной Думы).

Непрямые выборы могут быть:

1) *косвенными*, когда члены представительного органа или единоличный выборный орган избираются выборщиками — лицами, специально избранными для осуществления выборов в соответствующий орган (так избирались члены Государственной думы в царской России);

2) *многостепенными* (путем многостепенных выборов формировались съезды Советов в период с 1917 по 1936 г., когда нижестоящие представительные органы власти формировали путем делегирования из своего состава депутатов вышестоящих органов власти).

По уровню органов публичной власти, формируемых путем выборов, различаются:

федеральные (выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ);

региональные (выборы в органы государственной власти субъектов РФ) (высшее должностное лицо субъекта РФ, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

местные, т. е. муниципальные (выборы в органы местного самоуправления)¹.

Основания (причины) проведения выборов предполагают очередные, досрочные, дополнительные, повторные и смешанные выборы.

Очередные выборы проводятся по истечении срока полномочий выборного органа, на который он был избран.

Досрочные выборы связаны с прекращением полномочий избранного органа до истечения срока его полномочий.

Досрочное прекращение полномочий отдельных депутатов, не влекущее прекращение полномочий представительного органа, является основанием проведения *дополнительных* выборов.

Повторные выборы связаны с такими случаями, когда иные выборы не привели к избранию органа, должностного лица или депутата по причине признания их несостоявшимися или недействительными.

¹ Возможно поведение и союзных выборов, т. е. выборы в органы Союзного государства, проведение которых предусмотрено Договором Российской Федерации и Республики Беларусь от 8 декабря 1999 г.

Здесь следует иметь в виду, что повторные и дополнительные выборы не проводятся, если по их результатам депутат не может быть избран на срок более одного года.

Повторные и дополнительные выборы следует отличать от *повторного голосования* (может иметь место на выборах Президента РФ), потому что последнее является только стадией (вторым туром) одних и тех же выборов.

Совмещенные выборы — это назначенные на один и тот же день и проводимые одновременно выборы нескольких органов (должностных лиц) государственной власти или местного самоуправления. Установление двух дат единого дня голосования (второе воскресенье марта или второе воскресенье октября) направлено на экономию бюджетных средств и повышение культуры избирательного процесса. При этом законодательство не допускает совмещения дня голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, проводимых одновременно на всей территории Российской Федерации, с днем голосования на референдуме Российской Федерации. Также не допускается совмещение дней голосования на нескольких выборах, в результате которых возможно голосование одновременно более чем по четырем избирательным бюллетенями, за исключением бюллетеней, выдаваемых на досрочных, повторных и дополнительных выборах.

Существуют федеральный, региональный (на уровне субъектов РФ) и муниципальный уровни правового регулирования выборов.

Конституция Российской Федерации разграничивает предметы ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере правового регулирования и защиты избирательных прав граждан России. При этом в Конституции РФ не закреплены основополагающие принципы свободных выборов¹, содержащиеся в общепризнанных международно-правовых актах. Вопрос о том, должна ли Конституция РФ содержать статьи, закрепляющие данные принципы, является дискуссионным в литературе, выдвигаются аргументы за и против подобного закрепления.

На основе Конституции РФ принят Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который закрепляет основные гарантии реализации гражданами конституционного права на участие в выборах, проводимых на территории Российской Федерации. Данный федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

¹ Исключение составляет ст. 81 Конституции РФ, закрепляющая принципы выборов Президента РФ.

Федеральными законами, законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные гарантии избирательных прав.

Гарантии конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления устанавливает также Федеральный закон от 26 февраля 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Правовое регулирование выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется федеральными законами: от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, а также защита прав и свобод человека и гражданина находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 и п. «н» ч. 1 ст. 72). Поэтому субъекты РФ, основываясь на нормах Конституции РФ, федеральных законах, осуществляют детальное регулирование всех вопросов организации этой системы, что включает и определение конкретных способов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Они принимают законы о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, о выборах высшего должностного лица субъекта РФ, а также законы о муниципальных выборах. В ряде субъектов приняты избирательные кодексы, регулирующие порядок проведения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления (в Республике Татарстан, Владимирской области, Москве и др.).

Правовое регулирование отдельных вопросов организации и проведения муниципальных выборов осуществляется на основе избирательного законодательства муниципальными образованиями (установление срока полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, выбор избирательной системы, определение избирательной системы, применяемой на муниципальных выборах и др.).

§ 2. Понятие избирательного права

Когда речь идет о понятии избирательного права, то различают избирательное право в объективном смысле и избирательное право в субъективном смысле.

Избирательное право в объективном смысле — это система правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе выборов. В последние годы эти отношения стали иногда именовать электоральные отношения.

Избирательное право в объективном смысле имеет разветвленную систему источников.

К ним относятся Конституция РФ, а также федеральные законы, которыми регулируется порядок проведения выборов и основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов во все органы государственной власти и органы местного самоуправления в России.

Состав федеральных законов, являющихся источниками избирательного права, не исчерпывается конкретными законами о выборах. Кроме них при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления применяются и другие федеральные законы, содержащие отдельные нормы избирательного права. Это федеральные законы, которыми регулируются статус политических партий, общественных объединений, участвующих в выборах, деятельность средств массовой информации в связи с предвыборной агитацией, ответственность за нарушение избирательных прав граждан и др.

Нормы избирательного права содержатся в указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, актах Центральной избирательной комиссии РФ. Они содержатся также в конституциях (уставах), законах и иных нормативных актах субъектов РФ. Некоторые вопросы организации выборов регулируются уставами муниципальных образований и иными муниципальными нормативными правовыми актами.

Избирательное право в субъективном смысле, характеризует субъективное избирательное право гражданина. Различают:

а) *активное избирательное право*, т. е. право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

б) *пассивное избирательное право*, т. е. право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Кроме того, избирательное право в субъективном смысле включает также следующие правомочия: а) право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов; б) право участвовать в наблюдении за проведением выборов; в) право наблюдения за работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов; г) право на иные избирательные действия (например, право на участие в предвыборной агитации), предусмотренные избирательным законодательством; д) право предъявления требования к юридически обязанным субъектам выполнения условий, обеспечивающих реализацию данного субъективного права (например, получение открепительного удостоверения в избирательной ко-

миссии); е) право на обращение в суд или иной компетентный орган за защитой нарушенного или оспоренного права.

Субъективное избирательное право обеспечивается основными гарантиями, ядром которых являются принципы проведения выборов в РФ.

§ 3. Избирательная система: понятие и виды

В науке конституционного права термин «избирательная система» употребляется в двух значениях — широком и узком.

Избирательная система в широком смысле — это система общественных отношений, возникающих в ходе выборов в органы власти и должностных лиц.

Избирательная система в узком смысле — это способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов победил на выборах, чей список кандидатов допущен к распределению депутатских мандатов, т. е. порядок определения результатов голосования.

Можно выделить *три основных вида избирательных систем*: 1) мажоритарная; 2) пропорциональная; 3) смешанная.

В Конституции Российской Федерации дается конституционно-нормативное представление лишь об основах формирования федеральных институтов государственной власти, органов местного самоуправления, и не содержится каких-либо положений об основах избирательной системы при выборах в органы государственной власти субъектов РФ¹.

Таким образом, федеральный законодатель и органы государственной власти субъектов РФ, основываясь на конституционных положениях, имеют возможность самостоятельно определять избирательную систему для формирования представительных органов власти всех уровней.

Мажоритарная избирательная система (от франц. *majorité* — «большинство») — система формирования выборных органов власти на основе персонального (индивидуального) представительства, в которой избранным считается кандидат, набравший предусмотренное законом большинство голосов. Существуют три основные разновидности мажоритарной избирательной системы: абсолютного, относительного и квалифицированного большинства.

Мажоритарная система относительного большинства. При такой системе избранным считается тот кандидат, который набрал большее количество голосов, чем любой из его соперников. По мажоритарной

¹ См.: Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: Формула права. 2005. С. 24—25.

системе относительного большинства проводились выборы членов Совета Федерации первого созыва 12 декабря 1993 года, а также половина депутатов Государственной Думы России предыдущих четырех созывов. В настоящее время она применяется на выборах определенной части депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти большинства субъектов РФ, глав муниципальных образований, депутатов представительных органов ряда муниципальных образований.

Мажоритарная система абсолютного большинства. Избранным считается кандидат, набравший абсолютное большинство голосов — 50% голосов +1 голос. Если этого не происходит, проводится второй тур, где участвуют два кандидата, получившие относительное большинство голосов. Мажоритарная система абсолютного большинства в России используется на выборах Президента РФ. Она может применяться на выборах глав муниципальных образований. Данная система ранее использовалась и на выборах высших должностных лиц субъектов РФ.

Мажоритарная система квалифицированного большинства — это система, при которой избранным считается кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов. Квалифицированное большинство устанавливается законом и превышает большинство абсолютное ($\frac{2}{3}$, $\frac{3}{4}$ голосов). В России эта система не применяется.

Пропорциональная избирательная система — система формирования выборных органов власти на основе партийного представительства, в которой депутатские места (мандаты) в представительном органе власти распределяются в соответствии с числом набранных партиями голосов в процентном выражении. Данная система обеспечивает адекватное представительство политических интересов в выборных органах власти.

Важной особенностью пропорциональной избирательной системы является часто закрепляемое в законодательстве правило, которое называется *заградительным пунктом (барьером)*. Он устанавливается для того, чтобы ограничить доступ в представительные органы власти мелких, зачастую маргинальных, невлиятельных партий. Согласно этому правилу, к распределению мест в парламенте допускаются те политические партии, которые набрали определенный процент голосов в масштабах всей страны. В разных странах количество этих голосов различное. Например, в Израиле это всего 1% голосов, в Дании — 2, в Аргентине — 3, в Швеции — 4, в ФРГ — 5%-ный заградительный пункт. В некоторых странах он бывает и выше (в Японии — 17%, в Лихтенштейне и Португалии — 18%).

На выборах в Государственную Думу РФ к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, при-

нявших участие в голосовании. На выборах в Государственную Думу в 2007 г. и 2011 г., чтобы списки кандидатов были допущены к распределению депутатских мандатов, требовалось получить 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. С 1 января 2013 г. этот барьер снижается до 5%.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П, так называемый процентный барьер означает некоторое ограничение пропорциональности представительства. Однако такое ограничение позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп и обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом.

При *смешанной избирательной системе* допускается одновременное использование элементов различных избирательных систем. Это связано со стремлением уменьшить негативные последствия применения мажоритарной либо пропорциональной систем. Смешанная избирательная система — это система формирования представительных органов власти, при которой часть депутатов избирается на персональной основе по мажоритарным округам, а другая часть — на партийной основе по пропорциональному принципу представительства.

Смешанная избирательная система использовалась на выборах депутатов Государственной Думы РФ первых четырех созывов. Половина (225) депутатов Думы избиралась по мажоритарной системе в 225 одномандатных избирательных округах. Избрание происходило на основе относительного большинства. При этом выборы признавались состоявшимися при условии явки более 25% избирателей округа. Вторая половина депутатов Государственной Думы РФ избиралась по пропорциональной системе на основе партийного представительства в едином общефедеральном 225 мандатном избирательном округе. Выборы считались состоявшимися при условии 25% явки избирателей, а также если по итогам голосования победившие партии получали в совокупности не менее 50% голосов проголосовавших избирателей. Заградительный барьер тогда равнялся 5%.

Данная система применяется сегодня на уровне субъектов РФ. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не менее 50% депутатов законодательного органа субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу.

Пропорциональную систему, согласно федеральному законодательству, возможно использовать и на выборах в представительный орган муниципального образования. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что не менее половины депутатских ман-

датов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинуты политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (ст. 23).

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. предложен ряд мер, направленных на демократизацию политической системы, включая и избирательную систему. Президент РФ предложил: отменить необходимость собирать подписи для участия в выборах в Государственную Думу и в региональные законодательные органы; сократить количество подписей избирателей, необходимых для участия в выборах Президента России, до 300 тыс., а для кандидатов от непарламентских партий — до 100 тыс.; изменить систему выборов в Государственную Думу, считая целесообразным для укрепления связей депутатов с избирателями ввести пропорциональное представительство по 225 округам. 2 мая 2012 г. был принят Федеральный закон № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления». На выборах Президента РФ сбор подписей избирателей в поддержку кандидата сохранен за кандидатом, выдвинутым в порядке самовыдвижения (он обязан собрать не менее 300 тысяч подписей избирателей) и политическими партиями (за исключением тех, что освобождены от сбора подписей), которые обязаны собрать не менее 100 тысяч подписей избирателей

§ 4. Принципы проведения выборов в Российской Федерации

Согласно Всеобщей декларации прав человека «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна выражаться выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Принципы проведения выборов — это определяемые российским законодательством и общепризнанными нормами международного права основные начала, выражающие сущность народовластия, в соответствии с которыми организуются и проводятся выборы, определяются их результаты.

Граждане участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Их участие в вы-

борах является свободным и добровольным. К принципам проведения выборов также относятся: их обязательность, периодичность, альтернативность, открытость и гласность

1. *Всеобщее избирательное право.* Каждый гражданин России, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, имеет право избирать и быть избранным.

Несмотря на закрепление *принципа всеобщности* в Конституции и базовом избирательном законе, в каждом демократическом государстве закрепляются определенные ограничения данного принципа, которые носят как объективный характер, так и отражают национальную специфику каждого государства. В России к ограничениям принципа всеобщности активного и пассивного избирательного права относятся следующие.

Возрастной ценз. Более ста государств мира активное избирательное право предоставляют лицам старше 18 лет, а ряд стран — лицам старше 19—21 г., и лишь в четырех (Бразилия, Куба, Иран, Никарагуа) — с 16 лет. Для пассивного избирательного права предусматривается более высокий возрастной ценз, обусловленный тем, что кандидат, претендующий на занятие публичной должности, должен обладать здравым смыслом и определенным жизненным опытом.

В России для обладания активным избирательным правом необходимо достичь 18 лет.

Для пассивного избирательного права устанавливаются следующие возрастные планки: минимальный возраст для кандидата на пост Президента РФ — 35 лет, для кандидата в депутаты Государственной Думы и кандидата на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ — 21 год и 18 лет — для кандидатов на выборах в органы местного самоуправления. Федеральным избирательным законом запрещено устанавливать максимальный возраст кандидатов.

Ценз гражданства. В российском законодательстве говорится о принадлежности права избирать и быть избранным как гражданам Российской Федерации (ст. 32, 81, 97 Конституции РФ), так и в некоторых случаях иностранным гражданам. Так, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных

выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации (ст. 4).

Не имеют права быть избранными в органы государственной власти (т. е. реализовать свое пассивное избирательное право) граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на их постоянное проживание на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Ценз оседлости. В Конституции РФ установлено единственное ограничение по времени проживания на территории РФ для обладания пассивным избирательным правом: кандидат на пост Президента РФ должен проживать на территории РФ не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81).

Ценз военной службы. Конституция РФ не содержит каких-либо ограничений избирательных прав граждан, связанных с прохождением ими военной службы. Тем не менее избирательное законодательство устанавливает, что военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления.

Дееспособность. Не имеют права голосовать граждане, признанные судом недееспособными.

Ограничение избирательных прав также имеется в тех случаях, когда *лица содержатся в местах лишения свободы по приговору суда.*

Кроме того, в соответствии с избирательным законом не имеют права быть избранными (т. е. реализовать свое пассивное избирательное право) граждане, осужденные, например, к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также в других случаях, указанных в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 4).

Ограничение пассивного избирательного права связано с запретом для депутатов, выборных должностных лиц совмещать свою деятельность с замещением определенных должностей, с занятием определенной деятельностью. Так, например, депутаты государственной Думы, депутаты законодательных (представительных) органов государственной

власти субъектов РФ не могут быть депутатами иных законодательных (представительных) органов государственной власти или представительных органов муниципальных образований, выборными должностными лицами местного самоуправления.

2. *Равное избирательное право.* Этот принцип предполагает равную для каждого возможность воздействовать на результаты выборов: каждый избиратель имеет один голос (или равное число голосов при выборах в многомандатном округе), и все голоса имеют равный вес. Гарантией равного избирательного права является также и то, что выборы проводятся в округах примерно с равной численностью избирателей.

Избирательные округа должны отвечать установленным в законе требованиям. В частности, должно соблюдаться примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10% от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях — 15% от средней нормы представительства избирателей.

3. *Прямое избирательное право.* Избиратель голосует на выборах непосредственно, лично. Передача права голоса на выборах (голосование по доверенности за другого и т. п.) не допускается. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте.

4. *Тайное голосование.* Этот принцип состоит в исключении возможности какого-нибудь контроля за волеизъявлением избирателя.

5. *Добровольность.* Участие в выборах в Российской Федерации является свободным и добровольным: никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Принять участие в выборах — это право избирателя. Поэтому в нашей стране за неучастие в выборах (абсентеизм) не наступает какой-либо юридической ответственности.

6. *Обязательность.* Этот принцип прежде всего означает, что выборы являются императивным и легитимным способом формирования публичной власти. Обязательность проведения выборов предусматривает назначение даты выборов в связи с окончанием срока, на который

избираются действующие выборные органы, а также в случае досрочного прекращения исполнения ими своих полномочий.

В Конституции и законах установлена обязанность соответствующих органов власти и должностных лиц назначать выборы соответствующего уровня в установленные законом сроки. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки, а также если уполномоченный на то орган или должностное лицо отсутствует, выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией. Если же соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или депутатов, либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована, то соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия — соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

7. Периодичность. Данный принцип связан с временными рамками полномочий представительных органов публичной власти и означает, что очередные выборы должны проводиться через определенные интервалы времени. Периодичность выборов призвана служить гарантией против узурпации власти в одних руках и препятствовать незаконному продлению срока обладания властными полномочиями на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

8. Альтернативность выборов предоставляет избирателю реальную возможность отдать предпочтение одному из нескольких кандидатов или политических партий путем свободного волеизъявления, а также осуществить действительный выбор из нескольких претендентов на выборную должность на состязательной основе.

Этот принцип подтверждается положениями ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которой если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Вместе с тем в порядке исключения законом установлено, что если в одномандатном или едином избирательном округе окажется зарегистрированным один кандидат, голосование по одной кандидатуре допускается при проведении повторного голосования, а также (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации) на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

9. *Открытость и гласность* выборов предполагает прозрачный характер всех избирательных действий, гарантирующих честность и конкурентность выборов, ограничивает возможность обмана в процессе проведения избирательной кампании.

Реализация всех перечисленных принципов способствует тому, что избирательная кампания проходит в атмосфере, обеспечивающей свободу самовыражения и политической ответственности.

§ 5. Понятие, участники и основные стадии избирательного процесса. Финансирование выборов

Избирательный процесс — это урегулированная конституционно-правовыми нормами упорядоченная совокупность последовательных стадий, регламентирующих процедуру организации и проведения выборов в Российской Федерации.

Участниками (субъектами) избирательного процесса являются:

- граждане, наделенные активным и пассивным избирательными правами. Они могут выступать в качестве кандидатов, избирателей, доверенных лиц, наблюдателей и т. д.;
- избирательные объединения (политические партии и др.);
- избирательные комиссии;
- уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица;
- средства массовой информации (СМИ);
- суды Российской Федерации и др.

Виды и последовательность стадий избирательного процесса устанавливаются законодательством о выборах.

Стадии избирательного процесса — это обособленные и последовательные этапы подготовки и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законами избирательные действия и избирательные процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации.

Можно выделить следующие стадии избирательного процесса:

1. *Назначение выборов* — начальная стадия избирательного процесса, содержание которой состоит в определении даты проведения оче-

редных, досрочных или повторных выборов, а также принятии данного решения уполномоченным законом органом. Выборы назначаются в установленные законом сроки. Так, решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

2. *Составление списков избирателей* — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет учет граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом.

Регистрация (учет) избирателей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Список избирателей составляется соответствующей комиссией, в том числе с использованием ГАС «Выборы», отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П, вопрос о признании за гражданином *права быть включенным в список избирателей* по своему значению относится к числу конституционных. Поэтому сам по себе факт отсутствия гражданина на момент составления списков избирателей по месту постоянного или преимущественного проживания не может служить основанием для отказа ему во включение в список избирателей на соответствующем избирательном участке

3. *Образование избирательных округов* — стадия избирательного процесса, в ходе которой определяются территориальные единицы, от которых будут избираться депутаты представительных органов или выборные должностные лица государственной власти или местного самоуправления. Для проведения выборов в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ (ст. 18).

4. *Образование избирательных участков* — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет образование территориальных единиц, в рамках которых непосредственно будет проходить голосование и подсчет голосов на выборах. Избирательные участки, образуются по согласованию с избирательной комиссией главой местной администрации муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, руководителем территориального ор-

гана исполнительной власти города федерального значения. Избирательный участок образуется из расчета не более чем три тысячи избирателей на каждом участке, не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

5. *Образование избирательных комиссий* — стадия избирательного процесса, в ходе которой происходит формирование специальных избирательных органов, осуществляющих подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и др.) комиссии;
- участковые комиссии.

Центральная избирательная комиссия РФ состоит из 15 членов: пять членов Центральной избирательной комиссии РФ назначаются Государственной Думой; пять членов Центральной избирательной комиссии РФ назначаются Советом Федерации; пять членов Центральной избирательной комиссии РФ назначаются Президентом Российской Федерации. Члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должны иметь высшее профессиональное образование.

Избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ. Избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии по выборам в органы местного самоуправления, территориальные, участковые комиссии формируются также и на основе предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения.

Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более $\frac{1}{2}$ от общего числа членов избирательной комиссии субъекта РФ, избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии, территориальной, участковой комис-

сии. Данное требование закона может не применяться при формировании участковых комиссий на избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, а также за пределами территории Российской Федерации.

6. *Выдвижение и регистрация кандидатов* — стадия избирательного процесса, содержание которой составляют избирательные действия, связанные с реализацией пассивного избирательного права гражданами Российской Федерации.

Граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, указанных избирательным законом.

7. *Информационное обеспечение выборов* — это стадия избирательного процесса, содержание которой включает в себя информирование избирателей, а также предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности проводимых выборов.

Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии законом. Органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях.

Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются: а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них); б) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов; в) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями, а также другие действия, указанные в законе.

Предвыборная агитация может проводиться:

- на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- иными не запрещенными законом методами.

Кандидат, избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц.

8. *Проведение голосования* — стадия избирательного процесса, в ходе которой производится волеизъявление избирателей в отношении предмета голосования на выборах. Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования. Участковая комиссия также обеспечивает возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Законом предусматриваются случаи, когда возможно проведение досрочного голосования, голосования по почте, голосования по открепительному удостоверению.

9. *Подсчет голосов* — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет деятельность избирательных комиссий по определению результатов волеизъявления избирателей.

10. *Установление результатов выборов* — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет установление факта достижения или недостижения проводимыми выборами своего конституционного итога (результата), цели выборов.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией *несостоявшимися* в случае, если:

- а) голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании;
- б) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших уча-

ствие в голосовании по единому избирательному округу. Законом указанный процент может быть повышен;

в) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования, а также в других случаях, предусмотренных законом.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов *недействительными* в случае:

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

б) если они признаны недействительными на части избирательных участков, участков референдума, списки избирателей, участников референдума на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем $\frac{1}{4}$ часть от общего числа избирателей, участников референдума, внесенных в списки избирателей, на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе, округе референдума;

в) по решению суда.

11. *Опубликование результатов выборов* — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет обнародование в установленные законом сроки итогов голосования (результатов волеизъявления избирателей) на выборах.

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. Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о числе голосов, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования. Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах выборов в федеральные органы государственной власти осуществляется в течение трех месяцев со дня голосования, а о результатах выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления — в течение двух месяцев со дня голосования.

12. *Организационно-контрольная стадия* включает хранение, передачу в архив и уничтожение избирательных документов. Так, подписные листы с подписями избирателей, бюллетени, открепительные удостоверения и списки избирателей должны храниться не менее одного года со дня опубликования итогов голосования и результатов выборов. В случае возникновения избирательных споров (обжалования нарушений избирательных прав, возбуждения уголовного дела и т. п.),

сроки хранения соответствующих избирательных документов продлеваются до их разрешения.

Что касается такого элемента избирательного процесса как *финансирование выборов*, то практически многие исследователи избирательного права и избирательного процесса не выделяют его в самостоятельную стадию. Финансирование выборов носит длительный и комплексный характер. Оно осуществляется на всех этапах (стадиях) избирательного процесса и не ограничено рамками избирательной кампании.

Кандидаты, избирательные объединения обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тыс. и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится.

Требование закона об осуществлении предвыборной агитации не иначе как за счет денежных средств, которые аккумулированы в созданных в соответствии с законом избирательных фондах направлено на обеспечение равенства кандидатов и защиту прав и свобод других лиц, включая избирателей. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П запрет для граждан осуществлять самостоятельное, т. е. помимо избирательных фондов, финансирование предвыборной агитации обусловлен необходимостью обеспечения *прозрачности финансирования выборов* как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

- а) собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- в) добровольных пожертвований граждан;
- г) добровольных пожертвований юридических лиц;
- д) средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

В законодательстве установлены запреты на внесение пожертвований в избирательные фонды анонимным жертвователям. Также закреплены предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды средств, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Избирательные комиссии осуществляют контроль

за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов.

Законодательство о выборах определяет основания и порядок отмены решения о результатах выборов.

Если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения закона, регламентирующего проведение соответствующих выборов, то вышестоящая комиссия по установлению определения результатов выборов может отменить решение нижестоящей комиссии о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей — о признании результатов выборов недействительными

После определения результатов выборов вышестоящей комиссией решение нижестоящей комиссии о результатах выборов может быть отменено только в судебном порядке.

§ 6. Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушение законодательства о выборах

Обжалование нарушений избирательных прав граждан, разрешаемых уполномоченным законом органом на основе специальных юридических процедур, выступает важной гарантией обеспечения этих прав.

Сущность избирательного спора составляют разногласия, возникающие на различных стадиях избирательного процесса между его участниками при реализации избирательных действий и избирательных процедур по поводу прав и обязанностей данных участников избирательного процесса.

Объектом обжалования в ходе избирательного спора являются решения (акты), а также действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, должностного лица, которыми нарушаются избирательные права субъектов.

Правом обжаловать нарушение избирательных прав наделены избиратели; кандидаты; избирательные объединения; доверенные лица кандидатов и избирательных объединений; политические партии, их региональные и местные отделения; иные общественные объединения; наблюдатели; прокурор; избирательные комиссии и др.

Способами защиты избирательных прав являются: восстановление нарушенного избирательного права; пресечение действия (бездействия) либо отмена решения, нарушающего избирательные права;

привлечение субъекта, действия (бездействие) которого обусловили нарушение избирательных прав, к юридической ответственности.

В зависимости от субъекта, уполномоченного обеспечить принудительную реализацию избирательных прав, можно выделить следующие формы их защиты.

Самозащита избирательных прав и свобод — совершение субъектом избирательного процесса действий, направленных на самостоятельное восстановление избирательных прав, устранение препятствий их реализации либо предотвращение нарушения этих прав (например: обнародование кандидатом опровержения или иного разъяснения в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода).

Государственная защита избирательных прав — наиболее распространенная форма их защиты, представляющая собой широкий набор форм защиты, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации. Среди государственных форм защиты *судебная защита* избирательных прав является более эффективным и востребованным способом правовой защиты.

Муниципальная защита избирательных прав — деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, направленная на восстановление избирательных прав, устранение препятствий их реализации либо предотвращение нарушения этих прав.

Общественная защита избирательных прав и свобод — возможность для субъекта избирательного процесса прибегать к помощи общественных правозащитных объединений, средств массовой информации и других неправительственных организаций в целях восстановления избирательных прав, устранения препятствий их реализации либо предотвращения нарушения этих прав.

Международная защита избирательных прав и свобод — использование субъектом международных механизмов правовой защиты в случае исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты (основным средством международно-правовой защиты избирательных прав является разрешение индивидуальных жалоб субъектов избирательного процесса межгосударственными органами по защите прав и свобод человека, например, Европейским судом по правам человека, Комитетом по правам человека ООН).

За нарушение законодательства о выборах предусмотрена юридическая ответственность, т. е. обязанность субъекта, допустившего нарушение нормы избирательного права (в результате противоправного действия или бездействия), претерпеть неблагоприятные правовые последствия в результате применения к нему компетентным органом мер государственного принуждения.

Субъектами юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах являются: а) индивидуальные субъекты (избиратель, кандидат и др.); б) коллективные субъекты (избирательное объединение, избирательная комиссия и др.).

Существуют различные виды ответственности за нарушение избирательных прав: конституционно-правовая ответственность; уголовная ответственность; административная ответственность. В избирательном праве применяются следующие виды конституционно-правовых санкций: а) отмена правового акта, например, отмена решения избирательной комиссии об итогах голосования (результатах выборов), б) отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) и др.

Контрольные вопросы

1. Определите конституционное содержание выборов. Их конституционную ценность.
2. Какие виды выборов существуют в РФ?
3. Достаточен ли конституционный уровень правового регулирования выборов?
4. Являются ли косвенные выборы ограничением субъективного избирательного права?
5. Приведите примеры (из российской истории) косвенных выборов, многостепенных выборов.
6. Каково содержание избирательного права в Российской Федерации?
7. Каковы особенности различных избирательных систем в РФ?
8. Как, на основе каких принципов строится система избирательного законодательства в Российской Федерации? Какие избирательные законы приняты в субъекте Российской Федерации, в котором вы проживаете?
9. Когда выборы в Российской Федерации признаются несостоявшимися и недействительными?
10. В каком порядке происходит выдвижение кандидатов на выборах в Российской Федерации?
11. Возможно ли голосование по почте в Российской Федерации?
12. Каково соотношение понятий «избирательный процесс» и «избирательная кампания»?
13. Являются ли международные наблюдатели участниками избирательного процесса в Российской Федерации?
14. Могут ли кандидаты не создавать избирательные фонды, является ли это правонарушением?
15. Какие существуют формы защиты избирательных прав граждан?

16. В чем состоят особенности конституционной ответственности за нарушения избирательных прав граждан?

17. Являются ли решения политических партий источниками избирательного права Российской Федерации? Обоснуйте свою позицию.

18. Как вы понимаете термин «честные выборы»?

19. Является ли отсутствие законодательно закрепленного минимального порога явки избирателей на выборах нарушением принципа всеобщности выборов?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Избирательное право России: учебник / под ред. В. О. Лучина. М., 2010.

Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010.

Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М., 2011.

Советников И. В. Злоупотребления правом в избирательном процессе. М., 2010.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // рук. авт. кол., отв. ред. В. В. Комарова. М., 2009.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы».

Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”».

ГЛАВА 17.

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Президент Российской Федерации в системе органов государственной власти.
2. Порядок выборов и вступление в должность Президента РФ.
3. Полномочия Президента РФ.
4. Правовые акты Президента РФ.
5. Администрация Президента РФ. Совещательные и консультативные органы при Президенте РФ.
6. Основания досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ.
7. Гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи.

§ 1. Президент Российской Федерации в системе органов государственной власти

Институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю в российской государственности. Советской республике, какой Россия была в течение трех четвертей XX в., такого рода институт был органически чужд, ибо он был несовместим с господствовавшей концепцией полновластия Советов, соединения в них законодательной и исполнительной власти. Высказывавшиеся в то время идеи об учреждении института президента в СССР сначала в процессе всенародного обсуждения Конституции СССР 1936 г., а позже при подготовке новой Конституции были отвергнуты¹.

В советской юридической литературе часто называли коллегиальным президентом Президиум Верховного Совета СССР. Однако такая трактовка сущности этого органа неправомерна. Президиум был органической частью единой системы Советов, наряду с которой не могло существовать никакого иного самостоятельного органа государственной власти. Все органы были производны от Советов и им подотчетны, даже в условиях обновляющегося общественного и государственного строя, в годы перестройки, когда в повестку дня был поставлен вопрос о ликвидации монополии одной партии — КПСС, предложение об учреждении поста Президента СССР встретило значительное сопротивление

¹ Вместе с тем в некоторых зарубежных социалистических странах наряду с коллегиальными органами (президиум и др.) избирались также и единоличные органы власти — Президент ЧССР, Президент СФРЮ, которые, однако, были ответственны перед высшим представительным органом власти.

ление части народных депутатов, сторонников сохранения советской власти. Однако набиравшие силу процессы демократизации, обновления всей государственной системы одержали верх, и в 1990 г. пост Президента СССР был учрежден Съездом народных депутатов СССР, что повлекло существенные изменения в Конституции СССР.

В России вопрос об учреждении поста Президента решался более сложно. Съезд народных депутатов РСФСР высказался против его введения, и по инициативе $\frac{1}{3}$ депутатов был назначен всероссийский референдум¹, в соответствии с результатами которого указанный пост и был учрежден. Первый Президент Российской Федерации был избран путем прямых всенародных выборов 12 июня 1991 г.

Конституция РФ не предусматривает института вице-президента. В прошлом такая должность учреждалась в СССР во время президентства М. С. Горбачева и первоначально в Российской Федерации до принятия Конституции РФ 1993 г. вице-президенты избирались одновременно с Президентом (отдельно по вице-президентам голосования не проводилось). Однако этот институт в нашей стране себя не оправдал. В большинстве зарубежных стран отсутствует должность вице-президента. Она есть, например, в США.

В ст. 80 Конституции Российской Федерации определена основная сущностная характеристика статуса Президента РФ: он является главой государства.

Такая дефиниция Президента традиционна для конституций многих зарубежных государств, хотя и выражается иногда в различных формулировках.

Принципиально новая дефиниция статуса Президента РФ, содержащаяся в действующей Конституции, означает, что Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит напрямую, непосредственно ни в одну из трех ее ветвей.

Однако данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. Каждая из них осуществляет конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими, обеспечена определенными рычагами влияния на иные ветви власти и на Президента. В Конституции заложена необходимая система сдержек и противовесов, способствующая сбалансированному взаимодействию властей. Между ними нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент осуществляет не на основе его ничем не связанной воли. Они реализуются в рамках Конституции РФ, в соответствии с ней и федеральными законами, в необходимом взаимодействии с парламентом и Правительством РФ.

¹ Он проходил одновременно с союзным референдумом (о сохранении СССР) 17 марта 1991 г.

В Конституции заложена система гарантий, препятствующих превращению Президента в авторитарного правителя. Они заключаются в:

- 1) ограничении периода полномочий Президента сроком;
- 2) порядке всенародных прямых выборов, их альтернативным характером;
- 3) недопустимости занятия поста Президента более двух сроков подряд;
- 4) признании не соответствующими Конституции нормативных актов Президента на основе постановления Конституционного Суда РФ;
- 5) возможности отрешения его от должности и др.

Одним из принципов федеративного устройства Российской Федерации является единство системы государственной власти (ст. 5). Наличие сложной системы органов государственной власти — федеральных и региональных, законодательных и исполнительных при действии принципа разделения властей обуславливает необходимость обеспечивать согласованное их функционирование и взаимодействие. Такого рода функция возложена на Президента РФ.

Президент как глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Наиболее важной формой реализации этой функции являются ежегодные Послания Президента Федеральному Собранию. В них дается взвешенная, объективная оценка состояния всех сфер жизни общества, основанная на всеохватывающей базе данных, которыми в силу своего статуса главы государства владеет Президент, обязанный держать в поле зрения все сферы государственного руководства.

Поскольку Президент РФ не входит напрямую ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную власть, встает вопрос о том, как именовать государственную власть, осуществляемую Президентом, и не нарушает ли эта власть традиционной системы трех ветвей власти.

Представляется, что нельзя абсолютизировать концепцию разделения власти на три ветви и полагать, что, кроме этих органов власти, нет и не может быть других носителей властных полномочий. Есть и муниципальная власть, которая также является публичной властью. Можно говорить и президентской власти как об определенной совокупности конституционных властных полномочий Президента РФ. Тем более что термин «президентская власть» получил в Российской Федерации и правовое закрепление в указах Президента о штандарте (флаге) и о знаке Президента, в которых они определяются как символ президентской власти.

Статус Президента РФ как главы государства проявляется во всех его конституционно и законодательно определенных полномочиях. Однако в обобщенной форме функции главы государства сформули-

рованы в ст. 80 Конституции, установившей его дефиницию как главы государства.

Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он должен принимать меры к тому, чтобы не допускалось нарушение Конституции, конституционный механизм защиты прав и свобод работал бесперебойно.

Конкретные полномочия Президента, закрепленные в Конституции, обеспечивают возможности эффективно реализовать эту функцию. Среди них: право вето, право законодательной инициативы, обращения с запросом в Конституционный Суд РФ, роспуска Государственной Думы, отставки Правительства и многие другие.

К важнейшим основам конституционного строя относятся суверенитет Российской Федерации, ее независимость и государственная целостность. На главу государства возлагается принятие мер по охране этих основ жизнедеятельности государства. Признание этих свойств государства является основополагающим для Президента в осуществлении его полномочий в сфере международных отношений, равно как и в аспектах внутренних ситуаций, могущих представлять угрозу для суверенитета и целостности страны.

Президент, в частности, уполномочен вводить военное или чрезвычайное положение; как Верховный Главнокомандующий Президент несет ответственность за надлежащий уровень боеспособности страны, за состояние Вооруженных Сил РФ, их способность обеспечить охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

К функциям Президента относится обеспечение целостности государства не только по причинам внешнего, но и внутреннего порядка.

Он несет ответственность за надлежащий уровень регулирования отношений между Российской Федерацией в целом и ее субъектами.

Как глава государства Президент РФ представляет Россию внутри страны и в международных отношениях.

Внутренний аспект представительства государства в лице Президента реализуется при осуществлении им полномочий, непосредственно исходящих от государства. Например, решение вопросов, связанных с принятием в гражданство и с прекращением гражданства; учреждением государственных наград и почетных званий; предоставлением политического убежища и др.

Представительство государства в лице Президента осуществляется и в тех ситуациях, обусловленных федеративным устройством России, когда в отношениях с субъектами Федерации требуется представительство всей Федерации в целом. В частности, это имеет место при подписании договоров федеральных органов и органов субъектов Федерации о разграничении полномочий.

Представительство государства в лице Президента в международном плане проявляется во всех сферах, где требуется уровень отношений в лице глав государств (подписание договоров, ведение переговоров, встречи глав государств и т. д.).

При характеристике статуса Президента следует отметить, что в Конституции РФ гл. 4 о Президенте открывает перечень глав, посвященных органам государственной власти Российской Федерации. В прежней Конституции глава о Президенте следовала за главой о представительном и законодательном органе. Это было закономерно, так как в ней Президент определялся в качестве главы исполнительной власти. Новое место главы о Президенте в ныне действующей Конституции является правовым доказательством, подтверждающим в прямой форме невключение Президента непосредственно в систему органов исполнительной власти.

Вместе с тем конституционные полномочия Президента РФ, связанные с формированием Правительства РФ, назначением его персонального состава, обязывают его оценивать эффективность деятельности федеральных исполнительных органов, назначенных им министров. Он ставит перед ними определенные задачи, связанные с реализацией основных направлений внутренней и внешней политики.

Президент несет ответственность за то, чтобы государственные органы исполнительной власти, государственный аппарат были бы способны надлежащим образом выполнять задачи, вытекающие из требований дня.

Президент РФ взаимодействует и с органами судебной власти: он участвует в формировании судебной власти в Российской Федерации, обращается в Конституционный Суд РФ с запросами.

Президент как глава государства обладает неприкосновенностью. Статья 91 Конституции, закрепляющая неприкосновенность Президента, не конкретизирует, в чем она выражается. Такая краткая, без пояснений формула означает, что отсутствуют какие-либо основания, допускающие возможность применения к нему уголовной, административной и иных форм ответственности до тех пор, пока он сохраняет статус главы государства. Этой формулой подчеркивается и то обстоятельство, что никакой государственный орган не может лишить его неприкосновенности, дать согласие на привлечение к ответственности, пока он Президент.

Это отличает формулу о неприкосновенности Президента от развернутого содержания формулы о депутатской неприкосновенности.

Из этого, однако, не следует, что лицо, занимающее пост Президента, не может быть привлечено к различного рода ответственности. Но для этого его необходимо отрешить от должности, порядок отрешения установлен в ст. 93 Конституции.

Президент не может быть депутатом, заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью.

Вопрос о партийной принадлежности Президента в Конституции РФ не урегулирован. В Федеральном законе «О политических партиях» (ч. 4 ст. 10) сказано, что «Президент Российской Федерации вправе приостановить свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий».

Такая формула свидетельствует о том, что закон не запрещает Президенту быть членом политической партии. Но нет и законодательно установленной обязанности Президента быть членом партии.

С целью обозначить высокий статус главы государства устанавливаются особые символы президентской власти.

Символом президентской власти в Российской Федерации является штандарт (Флаг) Президента Российской Федерации, установленный Указом Президента от 15 февраля 1994 г. (в ред. от 5 мая 2000 г.). Местонахождением оригинала штандарта (Флага) является служебный кабинет в резиденции Президента в столице России — г. Москве. Дубликат штандарта поднимается над резиденцией Президента в г. Москве, над другими резиденциями во время пребывания в них Президента, устанавливается на транспортных средствах Президента.

Другим символом президентской власти является Знак Президента. Он состоит из Знака и цепи Знака. Использование Знака определяется правилами Государственного протокола.

Как штандарт (Флаг), так и Знак Президента Российской Федерации передаются каждому вновь избранному Президенту.

Таким образом, Президент РФ в силу своего конституционного статуса занимает особое место в системе разделения властей: не относясь к какой-либо ветви государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной), он тесно с ними взаимодействует, обеспечивая согласованное их функционирование, используя согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти.

§ 2. Порядок выборов и вступление в должность Президента Российской Федерации

Порядок избрания Президента Российской Федерации урегулирован Конституцией РФ и федеральными законами: от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 10 января 2003 г. № 319-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

В соответствии с Конституцией РФ Президент России избирается на 6 лет гражданами на основе всеобщего равного и прямого избира-

тельного права при тайном голосовании (ст. 81). Выборы Президента РФ назначает Совет Федерации 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 и в котором он был избран.

Если Совет Федерации не назначит выборы Президента РФ в установленный срок, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации.

Требования к кандидату в Президенты России определены Конституцией Российской Федерации и действующим избирательным законодательством.

Президентом страны может быть только свободный и дееспособный гражданин России, обладающий активным и пассивным избирательным правом. Минимальный возрастной ценз для кандидата в Президенты Российской Федерации — 35 лет. Предельный возраст для кандидата не установлен. Кандидат в Президенты должен постоянно проживать на территории России не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд.

В соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» не имеет права быть избранным Президентом РФ лицо: а) признанное судом недееспособным; б) в отношении которого не истек установленный судом срок приговора о лишении его права занимать государственные должности; в) с двойным гражданством, имеющее вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на проживание в иностранном государстве; г) содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда, а также при наличии иных оснований, установленных законом (ст. 3).

Право выдвижения кандидата в Президенты РФ принадлежит: непосредственно избирателям (в форме самовыдвижения), а также политическим партиям, официально зарегистрированным не менее чем за год до начала президентской избирательной кампании.

Гражданин России, выдвинувший себя кандидатом в Президенты, должен организовать инициативную группу избирателей в количестве не менее 500 человек для сбора подписей в поддержку своей кандидатуры.

Не может быть выдвинут кандидатом в Президенты бывший президент страны, досрочно ушедший в отставку.

Кандидат в Президенты Российской Федерации считается выдвинутым и приобретает права и обязанности, предусмотренные федеральным избирательным законодательством, после поступления от

него в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации следующих документов: заявления в письменной форме о согласии баллотироваться с обязательством прекратить после избрания деятельность, несовместимую со статусом Президента России; сведения о гражданстве и др.

Для регистрации гражданина в качестве кандидата в Президенты России до 2012 г. его должны были поддержать не менее 2 млн избирателей. 2 мая 2012 г. был принят Федеральный закон № 41-ФЗ о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей. В соответствии с ним на выборах Президента РФ сбор подписей избирателей в поддержку кандидата сохранен за кандидатом, выдвинутым в порядке самовыдвижения (он обязан собрать не менее 300 тысяч подписей избирателей) и политическими партиями (за исключением тех, что освобождены от сбора подписей), которые обязаны собрать не менее 100 тысяч подписей избирателей. Если кандидат в Президенты РФ выдвинут политической партией, которая представлена в действующем парламенте, допущенной к распределению депутатских мандатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти не менее чем в $\frac{1}{3}$ субъектов Федерации, то она освобождается от сбора подписей.

Сбором подписей в поддержку выдвинутого кандидата в Президенты Российской Федерации занимается инициативная группа избирателей или уполномоченные представители политической партии, выдвинувшей кандидата. При этом в одном субъекте Российской Федерации политической партией может быть собрано не более 2500 тыс. подписей избирателей, а самовыдвиженцем — не более 7500 подписей. Если сбор подписей проводится среди граждан России, проживающих за рубежом, их общее число не должно превышать 2500 тыс.

Регистрация кандидата в Президенты РФ проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации при наличии необходимых документов и установленного законом количества подписей избирателей, собранных в его поддержку. Регистрация — это необходимое условие включения кандидата в избирательный бюллетень. Каждому зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации с указанием даты регистрации.

Центральная избирательная комиссия РФ может отказать в регистрации в установленных законом случаях. К ним относятся: несоблюдение законных требований при выдвижении кандидата; недостаточное количество достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, либо выявление 5% недостоверных и (или) недействительных подписей; отсутствие избирательного фонда кандидата в Президенты Российской Федерации или политической партии и в других случаях. Центризбирком Российской Федерации также может аннулировать регистрацию кандидата в Президенты РФ в случаях письменного заявления кандидата о снятии

своей кандидатуры, решения политической партии об отзыве кандидата и др. Регистрация кандидата в Президенты РФ, равно как и отказ в регистрации, может быть отменена Верховным Судом РФ по заявлению Центризбиркома РФ или кандидата, в отношении которого вынесено такое решение.

Кандидат вправе назначить до 600 доверенных лиц. Политическая партия, выдвинувшая кандидата, вправе назначить до 100 доверенных лиц. Указанные лица также регистрируются Центральной избирательной комиссией РФ.

Каждый зарегистрированный кандидат, каждая политическая партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата вправе назначить наблюдателей. Наблюдателем может быть гражданин, обладающий активным избирательным правом. Порядок участия иностранных (международных) наблюдателей в осуществлении наблюдения за подготовкой и проведением выборов Президента РФ устанавливается международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Все кандидаты на пост Президента РФ на время участия в выборах освобождаются от исполнения своих должностных обязанностей. Исключение делается только для действующего Президента РФ или председателя Правительства РФ, временно исполняющего президентские обязанности, если они баллотируются на очередных президентских выборах.

Статус кандидата на пост Президента РФ определяется Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации». Данный закон устанавливает гарантии деятельности кандидата, в частности, решения о возбуждении уголовного дела в отношении кандидата, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу могут быть приняты только Председателем Следственного комитета РФ. Кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ.

Расходы на президентские выборы оплачиваются за счет средств федерального бюджета, политических партий, выдвинувших кандидатов, личных средств кандидатов и добровольных пожертвований в избирательный фонд кандидата в Президенты РФ. Эти средства аккумулируются на избирательном счете в Сбербанке конкретного кандидата в Президенты РФ. Согласно Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации», расходы каждого претендента на пост главы государства не должны превышать 400 млн руб. Предельная сумма всех расходов кандидата, по которому назначено повторное голосование, не может превышать 500 млн руб.

Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов в Президенты РФ, политических партий иностранным государствам и иностранным юридическим лицам; иностранным гражданам; лицам без гражданства; международным организациям и международным общественным движениям и другим органам и лицам, указанным в законе.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации. Предвыборные программы кандидатов в Президенты Российской Федерации и другие агитационные материалы не должны содержать призывы к экстремистской деятельности, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. Доверенные лица осуществляют агитационную деятельность в пользу назначившей их кандидата, политической партии. Доверенное лицо не имеет полномочий наблюдателя.

Закон запрещает проведение предвыборной агитации в день голосования и предшествующий ему день.

Агитационные печатные материалы (листовки, плакаты, рекламные растяжки и др.), вывешенные вне помещений для голосования, зданий и помещений избирательных комиссий в установленном федеральным законом порядке на расстоянии не менее 50 м от входа в них, сохраняются в день голосования на местах.

В течение пяти дней, предшествующих дню голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами Президента Российской Федерации, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть Интернет).

В случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей избирательной комиссией для повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня повторного голосования.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. О дне, времени и месте голосования территориальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

Избирательные бюллетени печатаются на русском языке. Однако по решению избирательной комиссии субъекта Федерации избирательные бюллетени в аутентичном тексте могут быть напечатаны одновременно на русском и государственном языке соответствующей республики. Количество избирательных бюллетеней не должно превышать более чем на 1,5% числа зарегистрированных избирателей.

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.

Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Президента РФ, Центральная избирательная комиссия РФ назначает *повторное голосование* по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах. Оно может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один зарегистрированный кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента Российской Федерации, если он получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Центральная избирательная комиссия РФ признает выборы Президента РФ не состоявшимися, а) если в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании; б) если в соответствии с законом голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании; в) все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования.

Выборы признаются Центральной избирательной комиссией РФ *недействительными*, если:

1) допущенные при проведении голосования или установления итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

2) итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей которых на момент окончания голосования включали в себя не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей;

3) по решению суда.

Если выборы Президента РФ признаны несостоявшимися или недействительными либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры или выбыли по иным обстоятельствам, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента РФ, Совет Федерации назначает *повторные выборы* Президента Российской Федерации.

Голосование на повторных выборах Президента РФ проводится не позднее чем через четыре месяца со дня голосования на первоначальных выборах либо не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными. При повторных выборах Президента Российской Федерации сроки осу-

шествления избирательных действий по решению Совета Федерации могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

Момент вступления Президента РФ в должность не совпадает с моментом его избрания.

Президент России признается избранным с момента объявления итогов голосования Центральной избирательной комиссии РФ, а моментом вступления в должность является принесение присяги.

Таким образом, с учетом изменения конституционного срока полномочий Президента РФ (с 4 лет до 6 лет) Президент РФ, избранный в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом, вступает в должность по истечении 6 лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах Президента РФ; при проведении досрочных выборов¹, а также в случае, если ко дню истечения 6 лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах, назначены повторные выборы Президента РФ, — на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ общих результатов голосования.

В соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 92) Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента инаугурации — принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда РФ. Текст присяги содержится в Конституции РФ (ст. 82).

§ 3. Полномочия Президента Российской Федерации

Президент в соответствии с Конституцией обладает широким кругом полномочий, вытекающих из его статуса как главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции.

Ему принадлежат конституционные полномочия, связанные с решением вопросов:

- 1) формирования федеральных органов государственной власти;
- 2) утверждения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и участием в их деятельности;

¹ Досрочные выборы Президента РФ возможны в случае его смерти, в случае досрочного прекращения полномочий по основаниям, указанным в ч. 2 ст. 92 Конституции РФ.

- 3) в сфере законотворческой деятельности на федеральном уровне;
- 4) обеспечения осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации;
- 5) защитой прав человека и гражданина;
- 6) руководства внешней политикой;
- 7) руководства военной сферой;
- 8) в иных сферах.

В ст. 84 Конституции РФ закреплено право Президента назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Президент РФ реализует свои полномочия в тесном взаимодействии с другими федеральными органами государственной власти посредством издания указов и распоряжений; определения приоритетных направлений деятельности всех государственных структур; разработки государственных программ; проведения различного рода организационных мероприятий; встреч с руководителями различных органов как федеральных, так и региональных, представителями партий, иных общественных объединений и др.

Рассмотрим содержание основных полномочий.

1. Полномочия, связанные с формированием федеральных органов государственной власти.

Полномочия Президента, связанные с его участием в формировании федеральных органов государственной власти, вытекают из его конституционно закрепленной функции обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; из конституционно закрепленного принципа разделения властей с присущей ему системой сдержек и противовесов, проявляющейся, в частности, во взаимодействии различных ветвей власти при формировании федеральных органов государственной власти.

Поэтому в соответствии с Конституцией в формировании федеральных органов государственной власти задействованы и Президент, и Федеральное Собрание — парламент. Подобный порядок должен явиться гарантией против их ориентации на одну из ветвей власти.

Во-первых, Президент назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы, на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров по предложению Председателя Правительства.

Во-вторых, Президент предлагает кандидатуры судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда. Назначает же перечисленных лиц Совет Федерации. К полномочиям Президента относится назначение иных федеральных судей. Кроме того,

по представлению Президента РФ Совет Федерации назначает Генерального прокурора РФ.

В-третьих, Президент также во взаимодействии с парламентом участвует в формировании некоторых других государственных органов, которые не являются органами государственной власти. Так, он вправе представлять кандидатуры для назначения Государственной Думой Уполномоченного по правам человека РФ. Президент РФ также участвует в формировании палат парламента Счетной палаты Российской Федерации, в назначении и освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ. Он назначает 5 членов Центральной избирательной комиссии, (одну третью часть).

Кроме того, Президент РФ назначает и освобождает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат парламента дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

В-четвертых, на Президента Конституцией возложен и ряд полномочий *в отношении Государственной Думы*: он назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией и федеральным законом; может досрочно (ранее установленных 30 дней после выборов) созвать первое заседание Государственной Думы.

Президент РФ обладает полномочиями распустить Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ. Такая возможность предусмотрена в ст. 111 и 117 Конституции. Эти случаи касаются тех экстремальных ситуаций, когда между Президентом и Государственной Думой возникают неразрешимые коллизии в отношении Правительства. При этом Государственная Дума не может быть распущена Президентом в случаях, указанных в ст. 109 Конституции РФ: а) в течение года после избрания по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции РФ; б) с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в) в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения; г) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

Но при всех случаях роспуска Государственной Думы Совет Федерации продолжает свою деятельность, обеспечивая непрерывность представительной власти.

2. Полномочия Президента, связанные с утверждением системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и с участием в их деятельности.

Наибольший объем полномочий закреплен за Президентом в сфере, связанной не только с формированием, но и с деятельностью органов исполнительной власти.

Это закономерно, так как исполнительные органы государственной власти являются важнейшим каналом практической реализации

программных установок Президента, получивших одобрение на всенародных выборах и воплощаемых в ежегодных Посланиях Президента Федеральному Собранию.

Как отмечалось выше, Президент по Конституции не является главой исполнительной власти. Однако специфика полномочий Президента и Правительства, связь и соотношение этих полномочий таковы, что делают неизбежными достаточно активные каналы влияния Президента на деятельность Правительства. Кроме решения вопросов о составе Правительства, Президент имеет право председательствовать на его заседаниях, принимает решения об отставке Правительства. Постановления и распоряжения последнего в установленных Конституцией случаях могут быть отменены Президентом. Перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия, т. е. в полном составе подает в отставку и по поручению Президента продолжает исполнять свои полномочия до формирования нового Правительства (начиная с назначения Председателя Правительства). Акт принятия отставки Правительства, естественно, должен предшествовать акту внесения Президентом кандидатуры Председателя Правительства в Государственную Думу для получения согласия последней, ибо пост Председателя Правительства к этому моменту должен быть свободен. Назначенный Президентом с согласия Государственной Думы Председатель Правительства начинает действия, связанные с формированием структуры федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции Председатель Правительства не позднее недельного срока после своего назначения представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, т. е. их перечень. Вопрос о конституционном содержании понятия «структура федеральных органов исполнительной власти» был предметом толкования Конституционным Судом РФ по запросу Государственной Думы. Последняя считала, что система всех федеральных органов исполнительной власти, их совокупность, порядок образования и деятельности должны определяться федеральным законом. А понятия «структура» интерпретировалось Думой как внутренняя организация каждого органа исполнительной власти. В постановлении Конституционного Суда РФ по делу о толковании ст. 71 (п. «2»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции Российской Федерации от 27 января 1999 г. сформирована следующая правовая позиция:

а) *в систему* федеральных органов исполнительной власти входит Правительство РФ, состоящее из Председателя, его заместителей и федеральных министров, а также другие федеральные органы исполнительной власти, перечень которых законодательно не урегулирован.

По вопросам, неурегулированным законодательством, Президент может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции;

б) *структура* федеральных органов исполнительной власти включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, правомерно, что при отсутствии соответствующего федерального закона и в полном соответствии с Конституцией Президент РФ определяет в своих указах и систему, и структуру федеральных органов исполнительной власти. Структура утверждается каждым новым Президентом при решении вопроса о формировании Правительства.

На основе своих конституционных полномочий Президент РФ в соответствие с Конституцией, федеральными конституционными законами и федеральными законами непосредственно руководит деятельностью целого ряда федеральных органов исполнительной власти, а Правительство координирует деятельность таких органов.

К ним относятся: Министерство внутренних дел; Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство иностранных дел; Министерство обороны; Министерство юстиции; Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба) и др.¹ Президент утверждает по представлению Председателя Правительства положения о них и назначает их руководителей.

3. Полномочия Президента РФ, связанные с участием в законодательной деятельности на федеральном уровне.

Участие Президента РФ в законодательной деятельности осуществляется в различных формах.

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ Президент РФ отнесен к числу субъектов законодательной инициативы. Это означает, что Президент обладает правом внесения законопроектов в Государственную Думу.

В предусмотренных в федеральном законодательстве случаях обязанность внесения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов составляет исключительную прерогативу Президента. Так, именно за Президентом закреплено право внесения в Государственную Думу проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта федерации.

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (в ред. от 25 июня 2012 г., «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

В целях обеспечения эффективности участия Президента в законотворческой деятельности указами Президента учреждены должности полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и в Государственной Думе. Они представляют интересы Президента в палатах Федерального Собрания и способствуют реализации его конституционных полномочий. Участие полномочных представителей относится не только к тем законопроектам, инициатором которых выступает Президент, но и ко всем иным законопроектам, обсуждаемым Думой.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе совместно с Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации поправки и предложения к законопроектам, внесенным Президентом, которые они считают возможным принять с соответствующим обоснованием.

При получении согласия Президента Российской Федерации полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе оглашает эти поправки и предложения на заседании Государственной Думы. В случае разногласий между палатами представители могут участвовать в согласительных процедурах.

Конституцией на Президента возложены также полномочия, без осуществления которых принятый федеральный закон не может обрести юридическую силу и стать обязательным для исполнения. В ст. 15 Конституции установлено, что «законы подлежат обязательному опубликованию. Не опубликованные законы не применяются».

Полномочия подписывать и обнародовать федеральные законы возложены на Президента (ст. 84). В конституциях зарубежных стран такие действия президента именуются «промульгацией», что по латыни означает «публичное объявление».

Полномочие Президента РФ подписать и обнародовать федеральные законы не является технической процедурой. Президент в течение 14 дней с момента поступления федерального закона может отклонить его. Такое отклонение принято именовать как наложение на закон вето (veto).

Вето Президента РФ является отлагательным, т. е. Федеральное Собрание может его преодолеть в соответствии с Конституцией РФ (п. 3 ст. 107) путем повторного принятия федерального закона палатами Федерального Собрания. Право Президента РФ отклонить закон не распространяется на федеральный конституционный закон. Такой закон подлежит в течение 14 дней подписанию Президентом и обнародованию.

Президент направляет подписанные им федеральные конституционные законы и федеральные законы для опубликования их текста в

«Парламентскую газету», «Российскую газету», Собрание законодательства Российской Федерации. Обнародование законов в этих изданиях является их официальным опубликованием.

4. Президент как глава государства совместно с правительством обеспечивает в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4. ст. 78).

Важной предпосылкой успешной реализации этой задачи является конституционное установление о том, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ (ч. 2 ст. 77).

Деятельность Президента, Правительства, других федеральных органов исполнительной власти строится на строгом учете принципов федерализма, обеспечения конституционно закрепленной сферы их самостоятельности. Эти начала определяют взаимоотношения федеральных и региональных органов исполнительной власти.

В обеспечении Президентом осуществления полномочий федеральной власти на всей территории Российской Федерации ответственная роль принадлежит полномочным представителям Президента в федеральных округах. Образовано 8 федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный, Северо-Кавказский.

Полномочный представитель назначается и освобождается Президентом и ему подчинен. По своему статусу представитель является должностным лицом, представляющим Президента в федеральном округе, обеспечивающим в нем реализацию его полномочий. Полномочный представитель и его заместители — федеральные государственные служащие входят в состав Администрации Президента. Заместители назначаются и освобождаются Руководителем Администрации.

В задачи полномочного представителя входит организация в федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемой Президентом РФ; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации кадровой политики Президента и представление Президенту регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе.

Полномочный представитель координирует деятельность федеральных органов в округе; организует их взаимодействие с органа-

ми субъектов федерации; анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов; осуществляет контроль за исполнением федеральных законов; согласовывает назначение кандидатов на должности, входящие в компетенцию Президента.

Властными, административными полномочиями представитель не наделен. Однако он имеет право запрашивать и получать необходимые ему документы, организовывать проверки исполнения указов и распоряжений Президента, ход реализации федеральных программ; имеет право беспрепятственного доступа в любые организации в федеральном округе.

Организационное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляется Администрацией Президента. Руководитель Администрации осуществляет оперативное руководство деятельностью полномочных представителей.

В обеспечении тесной постоянной связи Президента с субъектами Федерации важную роль играет Государственный Совет Российской Федерации. В его состав входят высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Характеризуя полномочия Президента по отношению к органам исполнительной власти субъектов федерации, следует указать, что Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина — до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (ст. 85 Конституции РФ).

В случаях, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Президент вправе своим указом выносить предупреждение законодательному органу субъекта Федерации об устранении установленных решением суда нарушений Конституции и федеральных законов.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ указанный

орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения Президента Российской Федерации о роспуске указанного органа. Срок, в течение которого Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации или принять решение о роспуске указанного органа, не может превышать одного года со дня вступления в силу решения суда.

Президент вправе в предусмотренных Федеральным законом случаях отрешить от должности высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), что влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти.

В необходимых случаях Президент может назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации на период до вступления в должность вновь избранного.

Обеспечение единства правового пространства Российской Федерации является важной функцией Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» было предусмотрено создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (федеральный регистр), ведение которого возложено на Министерство юстиции Российской Федерации Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 было утверждено Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации¹.

5. Полномочия Президента РФ в области руководства внешней политикой.

Как глава государства, на которого возложено представительство государства в международных отношениях, Президент по Конституции осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации. Определение основных направлений внешней политики государства осуществляется Президентом в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Внешнеполитическая деятельность

¹ Указ Президента от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации».

Российской Федерации многогранна. Она имеет и политические, и экономические, и военные, и культурные, и экологические и другие аспекты. В этих сферах определения приоритетов во внешней политике задействованы не только Президент, но и парламент, и Правительство, министерства, службы и агентства, общественные структуры.

Деятельность Президента по руководству внешней политикой касается решения наиболее важных вопросов, затрагивающих глобальные и геополитические интересы государства. Свое видение внешнеполитических интересов России Президент формулирует в ежегодных Посланиях о положении в стране, с которыми он обращается к Федеральному Собранию.

В них определяются геополитические интересы России на различных континентах земного шара, ориентиры, определяющие политику России во взаимоотношениях с различными странами, с Европейским союзом, НАТО, ВТО и др.

Особое внимание во внешней политике России Президент уделяет проблемам Содружества Независимых Государств (СНГ), созданию Единого экономического пространства (ЕЭП), проблемам Евразийского союза.

Не сходит с повестки дня проблема защиты прав соотечественников за рубежом.

Президент РФ представляет Россию как государство в международных отношениях, имеет контакты с главами иностранных государств, участвует во встречах, осуществляет государственные визиты.

Процедура осуществления представительских функций Президентом РФ регламентируется Протоколом Президента РФ. В составе Администрации Президента имеется Управление протокола Президента Российской Федерации, Положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 21 июня 2011 г. № 833. Основными задачами Управления являются:

а) протоколно-организационное обеспечение мероприятий с участием Президента Российской Федерации и его супруги, в том числе мероприятий, проводимых в государственных резиденциях Президента Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, в ходе визитов Президента Российской Федерации и его супруги в иностранные государства, а также визитов в Российскую Федерацию представителей иностранных государств и международных организаций;

б) протоколно-организационное обеспечение мероприятий с участием руководителя Администрации Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации и в ходе его поездок в иностранные государства;

в) участие по поручению Президента Российской Федерации в организационном обеспечении мероприятий, проводимых под предсе-

дательством Президента Российской Федерации, а также мероприятий, проводимых совещательными и консультативными органами при Президенте Российской Федерации.

Министерство иностранных дел непосредственно подведомственно Президенту по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Кроме этого Президент возглавляет Совет безопасности, в котором обсуждаются и вопросы, связанные с внешними отношениями.

Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты (сама ратификация осуществляется в форме федерального закона), принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей.

Президент назначает и отзывает послов и иных дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Указами Президента утверждено Положение о Министерстве иностранных дел. Был принят Указ от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел РФ в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации». Указом Президента РФ от 28 декабря 1996 г. № 1783 утверждено Положение «О Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы», приняты и многие другие акты, касающиеся внешней политики, в том числе и политики Российской Федерации во взаимоотношениях со странами СНГ.

Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497 утверждено Положение о Посольстве Российской Федерации. Посольство учреждается постановлением Правительства в связи с установлением на основании Указа Президента РФ дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств. В число основных задач и функций посольства входят выполнение поручений Президента РФ, информирование его в установленном порядке по вопросам внутренней и внешней политики страны пребывания, внесение предложений по развитию отношений РФ с данным государством.

б. Полномочия Президента РФ в области обороны, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

Согласно Конституции РФ, Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (ст. 87). Он утверждает военную доктрину РФ, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ (83). Военная доктрина Российской Федерации является одним из основных доку-

ментов стратегического планирования в РФ, представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации. Она утверждена Указом Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146.

Конституционные полномочия Президента в сфере обороны конкретизируются в Федеральном законе «Об обороне» и в Федеральных конституционных законах «О военном положении», «О чрезвычайном положении» и других законодательных актах.

В условиях чрезвычайных ситуаций Президент может принять на себя непосредственное управление Вооруженными Силами. (Имеются бланки приказа и директивы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами.) В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных местностях военное положение, в соответствии с Федеральным Конституционным законом «О военном положении», о чем незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе.

В случаях, предусмотренных Федеральным Конституционным законом «О чрезвычайном положении», Президент вводит чрезвычайное положение на всей территории или в отдельных местностях РФ, о чем незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе.

Условия введения чрезвычайного и военного положения, сроки, на которые они могут вводиться, особенности этих режимов и пределы возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина подробно определены в названных законодательных актах.

В соответствии с п. «ж» ст. 83 Конституции РФ Президент формирует и возглавляет Совет безопасности Российской Федерации, который является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и 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.

Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года — официально признанная система стратегических приоритетов, целей

и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

Указами Президента РФ регламентируются многие вопросы военной службы. Так, Указом от 16 сентября 1999 г. № 1237 утверждено Положение о порядке прохождения военной службы, Указом от 1 сентября 2007 г. № 1132 утверждено Положение о военных комиссариатах и др.

7. Иные полномочия Президента РФ.

В ст. 89 Конституции РФ закреплено, что Президент РФ решает вопросы гражданства РФ; предоставляет политическое убежище; награждает государственными наградами РФ; присваивает почетные звания РФ; высшие воинские и высшие специальные звания; осуществляет помилование.

Общими признаками этих полномочий является то, что они осуществляются непосредственно государством, от лица которого и выступает Президент. Он в данных случаях олицетворяет государство, непосредственно представляет Российскую Федерацию внутри страны.

Так, гражданство РФ — это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Государственные награды также акт государства. То же самое относится и к помилованию и предоставлению политического убежища.

При решении вопросов гражданства Президент РФ осуществляет полномочия, закрепленные за ним Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации». Он решает вопросы приема в гражданство РФ, выхода из гражданства РФ, восстановления в гражданстве (если эти акции производятся в общем, а не в упрощенном порядке).

По всем этим вопросам Президент принимает указы.

Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 утверждено Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища. Политическое убежище предоставляется государством — Российской Федерацией, а соответствующее решение оформляется Указом Президента как главой государства.

К ведению Президента отнесены вопросы награждения государственными наградами, присвоения почетных званий РФ, высших воинских и высших специальных званий.

Само учреждение, установление государственных наград и почетных званий в соответствии со ст. 71 Конституции отнесено к исключительному ведению РФ. Однако вопрос о федеральном органе, к полномочиям которого это отнесено, или о виде нормативного правового акта, учреждающего награды, в Конституции и федеральном законодательстве не решен. В настоящее время действует Положение о государственных наградах Российской Федерации, утвержденное Ука-

зом Президента от 7 сентября 2010 г. № 1099. В соответствии с этим положением Президент издает Указы об учреждении государственных наград, о награждении ими, а также вручает награды. В Положении перечислены ордена, медали, почетные звания, установлен статут и описание орденов, положение о медалях и их описание.

Президентом образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по государственным наградам, Положение о которой утверждено Указом Президента РФ от 2 декабря 2008 г. № 1712 (ред. от 11 июня 2011 г.).

Непосредственную работу по созданию государственных наград, подготовке законодательной базы для их учреждения осуществляет Управление Президента по государственным наградам совместно с общественной Комиссией по государственным наградам и Геральдическим советом при Президенте РФ.

К полномочиям Президента также относится принятие актов о помиловании осужденных приговором суда. Поскольку осуждение осуществляется именем Российской Федерации, то и акт помилования исходит от имени государства. Осуществляется оно Президентом. Помилование может выражаться либо в полном освобождении от наказания за уголовное преступление, назначенное приговором суда, вступившим в законную силу, либо в сокращении срока наказания.

Акт помилования осуществляется на основе персонального обращения осужденного к Президенту. Ранее на общественных началах действовала Комиссия по вопросам помилования при Президенте. В настоящее время предварительное рассмотрение обращений заключенных о помиловании осуществляется соответствующими комиссиями в субъектах РФ. Вопросы о помиловании осужденных к смертной казни Президент рассматривает обязательно, даже при отсутствии обращения осужденного.

§ 4. Правовые акты Президента РФ

Среди разнообразных форм реализации Президентом своих функций и полномочий важное место занимает его нормотворческая деятельность. В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Указы, как правило, являются нормативными правовыми актами, рассчитанными на неоднократное применение и обязательные для неопределенного круга субъектов. Однако указы могут быть и актами индивидуального характера. К таким относятся указы о принятии в гражданство или выходе из гражданства, о награждении, о назначении Председателя Правительства и т. п.

Распоряжения Президента, как правило, акты индивидуального характера. Но они могут носить и нормативный характер. Например, распоряжением Президента РФ от 12 января 2009 г. № 15-РП утверждено Положение о Совете при Президенте РФ по делам казачества. Правовые акты Президента могут издаваться в пределах его конституционных полномочий. Круг вопросов, которые могут в них затрагиваться, конкретно в законодательном порядке не устанавливается.

Однако в Конституции РФ и в некоторых законодательных актах предусматривается, как указывалось выше, необходимость регулирования определенных отношений и вопросов исключительно указами Президента. Так, военное и чрезвычайное положение вводятся указами Президента (ст. 87, 88 и 102). Указами Президента вносятся изменения в ст. 65 Конституции при изменении наименования субъекта РФ (постановление Конституционного Суда по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации от 28 ноября 1995 г.).

Федеральный закон от 9 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что решение Президента РФ о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти о его роспуске (при условиях, установленных данным Федеральным законом в ч. 4 ст. 9) «принимается в форме Указа». В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» Указами Президента оформляются такие акты, как прием в гражданство и выход из гражданства. Такие конкретные указания на регулирование соответствующих отношений указами Президента имеются в целом ряде федеральных законов.

Указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90). Это означает, что правовые акты Президента по своей юридической силе носят подзаконный характер. Однако их подзаконность имеет свои особенности по сравнению с другими подзаконными актами. Таковыми являются, в частности, акты Правительства. Если последние издаются *на основании и во исполнение* Конституции, федеральных законов, нормативных актов Президента, то в отношении актов Президента устанавливается, что они *не должны противоречить Конституции и федеральным законам*. Таким образом определяется иная правовая основа актов Президента.

Кроме того, Указами Президента могут регулироваться общественные отношения, которые требуют законодательного решения. Такую правовую позицию обосновал Конституционный Суд РФ, оговорив при этом, что это допустимо только при следующих условиях: отсутствие федерального закона по данному вопросу; Указ не должен противоречить Конституции; носить временный характер до приня-

тия Федерального закона (постановление Конституционного Суда от 30 апреля 1996 г. № 11-П).

Особенностью подзаконного характера актов Президента является также и тот факт, что в отличие от актов Правительства они не могут быть отменены никакими органами государственной власти. Только в порядке конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ может признать нормативные акты Президента противоречащими Конституции РФ, вследствие чего они становятся недействующими, утратившими юридическую силу.

Верховный Суд РФ в качестве суда первой инстанции может рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, а также ненормативных правовых актов Президента (ст. 27 ГПК). Решением суда акт Президента может быть признан недействующим полностью или частично.

Акты Президента подлежат обязательному опубликованию (кроме актов или отдельных положений, составляющих государственную тайну или сведения конфиденциального характера). Официальным является опубликование их текстов в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации. Порядок этого опубликования определяется Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Акты Президента публикуются в течение 10 дней со дня их подписания. Нормативные акты вступают в силу одновременно на всей территории РФ в течение 7 дней после их первого официального опубликования. Иные акты, в том числе те, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну или конфиденциальные сведения, вступают в силу со дня их подписания. Однако в самих актах может устанавливаться другой срок их вступления в силу. Как правило, в указах Президента РФ предусматривается их вступление в силу со дня опубликования, а в необходимых случаях с момента подписания.

§ 5. Администрация Президента РФ. Совещательные и консультативные органы при Президенте РФ

Для выполнения своих полномочий Президент формирует *Администрацию Президента*, что закреплено на конституционном уровне (п. «и» ст. 83). Ее статус, структура, задачи и организация деятельности урегулированы в Положении об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 14 января 2011 г.).

Администрация по своему правовому статусу является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента.

Для обеспечения деятельности Президента Администрация создает все необходимые организационные, информационные, консультативно-правовые, материально-технические и другие условия, без которых невозможно осуществление полномочий главы государства, связь Президента Российской Федерации с другими федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

В состав Администрации входят: руководитель Администрации, его заместители, помощники Президента, включая помощников Президента — начальников управлений Президента, руководитель протокола Президента, пресс-секретарь Президента, полномочные представители Президента в федеральных округах, полномочные представители Президента в Совете Федерации, Государственной думе, Конституционном Суде Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, советники Президента, старшие референты, референты Президента и иные должностные лица Администрации.

В состав Администрации входят также управления Президента РФ и иные самостоятельные подразделения.

Самостоятельные подразделения состоят из департаментов. В число самостоятельных подразделений включены: Управление протокола Президента РФ, Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, Управление Президента по государственным наградам и др.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент Российской Федерации. Он утверждает положения об управлениях Президента Российской Федерации, иных самостоятельных подразделениях Администрации.

Руководитель Администрации издает распоряжения по вопросам деятельности Администрации, отнесенным к его компетенции.

Помощники Президента Российской Федерации подготавливают:

- предложения Президенту по реализации его полномочий;
- с участием управлений Президента, иных самостоятельных подразделений Администрации аналитические, справочные, информационные материалы для Президента;
- предложения по перспективным и текущим планам работы Президента;
- проекты поручений Президента и исполняют отдельные поручения Президента.

Помощники Президента Российской Федерации по решению Президента могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации.

Советники Президента Российской Федерации:

— подготавливают для Президента аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей;

— обеспечивают по поручению Президента или Руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте;

— исполняют отдельные поручения Президента.

Старшие референты и референты Президента Российской Федерации осуществляют подготовку тезисов выступлений и обращений, аналитических справок и записок, ведут информационно-консультативную работу, исполняют отдельные поручения Президента и Руководителя Администрации.

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

Как отмечено выше, учитывая особенности статуса Президента и объем его конституционных полномочий, необходимым является наличие при Президенте многочисленных совещательных и консультативных органов, которые дают ему возможность эффективно выполнять свои конституционные функции, быть в курсе происходящих в стране процессов, получать необходимую информацию.

К совещательным и иным консультативным органам относятся:

1. *Совет Безопасности Российской Федерации* — конституционный совещательный орган, основной задачей которого является обеспечение условий для осуществления Президентом РФ полномочий в области обеспечения безопасности. Совет Безопасности разрабатывает и уточняет стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы, а также критерии и показатели обеспечения национальной безопасности. Он прогнозирует, выявляет, анализирует и оценивает угрозы безопасности, вырабатывает меры по их нейтрализации.

Правовую основу деятельности Совета Безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, а также Положение о Совете Безопасности.

сти Российской Федерации, утвержденное указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590.

В состав Совета Безопасности входят Председатель Совета Безопасности, которым по должности является Президент Российской Федерации; 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. Секретарь Совета Безопасности входит в число постоянных членов Совета Безопасности. Члены Совета Безопасности назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, им определяемом. Члены Совета Безопасности принимают участие в заседаниях Совета Безопасности с правом совещательного голоса.

Деятельность Совета Безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний. Решения Совета Безопасности принимаются на его заседаниях и совещаниях постоянными членами Совета Безопасности в порядке, определяемом Президентом. Постоянные члены Совета Безопасности обладают равными правами при принятии решений. Решения Совета Безопасности вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации. Данные решения обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами. В целях реализации решений Совета Безопасности Президентом Российской Федерации могут издаваться указы и распоряжения.

2. Государственный Совет Российской Федерации — совещательный орган, созданный в 2000 г. Президентом РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Государственный совет формируется в составе председателя и его членов, которые участвуют в его работе на общественных началах.

Председателем Государственного совета является Президент Российской Федерации. Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ. По решению Президента в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета из 8 членов Совета, персональный состав которого определяется Президентом и подлежит ротации один раз в полгода. Президиум Государственного совета рассматривает план работы Государственного совета, а также повестку дня его очередного заседания

и материалы к заседанию. Заседания президиума Государственного совета проводятся по мере необходимости, но, как правило, не реже одного раза в месяц.

Для оказания консультативной помощи членам Государственного совета, его президиума формируется консультативная комиссия, члены которой участвуют в работе Государственного совета.

Обязанности секретаря Государственного совета возлагаются Руководителем Администрации Президента на одного из помощников Президента Российской Федерации. Секретарь Государственного совета не входит в его состав.

Заседания Государственного совета проводятся регулярно, как правило, не реже одного раза в три месяца. По решению председателя Государственного совета могут проводиться внеочередные заседания. Заседание является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа членов Государственного совета.

Решения Государственного совета принимаются на его заседании путем обсуждения. По решению председателя Государственного совета голосование может проводиться по любому вопросу повестки дня.

Председатель Государственного совета вправе также устанавливать порядок принятия решений по вопросам, имеющим особое государственное значение, путем достижения консенсуса. Решения Государственного совета оформляются протоколом, который подписывает секретарь Государственного совета. При необходимости решения Государственного совета оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента Российской Федерации.

Государственный совет оказывает содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

3. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления является совещательным органом, созданный в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления.

В соответствии с Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, утвержденным Указом Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 145, Совет готовит предложения по осуществлению государственной политики в области развития местного самоуправления и определению приоритетных направлений ее реализации, рассматривает вопросы обеспечения вза-

имодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Совет формируется в составе председателя Совета, заместителя председателя Совета, секретаря и членов Совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах. Председателем Совета является Президент РФ, который утверждает его состав. Совет в соответствии с возложенными на него основными задачами создает из числа своих членов, а также из числа привлеченных квалифицированных специалистов, не входящих в состав Совета, экспертные рабочие группы.

Заседания Совета ведет председатель Совета либо заместитель председателя Совета. Решения Совета оформляются протоколом, который подписывает председатель Совета либо лицо, председательствующее на заседании Совета. Для реализации решений Совета могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации.

Для решения текущих вопросов деятельности Совета формируется президиум Совета, возглавляемый Председателем Правительства Российской Федерации. Состав президиума Совета утверждается Президентом.

Совет осуществляет свою деятельность в соответствии с планами, утверждаемыми Президентом. Обеспечение деятельности Совета осуществляет Администрация Президента Российской Федерации.

4. Совет при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека — консультативный орган при Президенте, образованный в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Указом Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 утверждено Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и его персональный состав.

Совет осуществляет подготовку предложений Президенту по созданию благоприятных условий для развития институтов гражданского общества и расширения участия граждан в модернизации страны, в том числе путем передачи отдельных функций государственных органов институтам гражданского общества. Он систематически информирует Президента о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и за рубежом.

Совет не рассматривает обращения по личным вопросам, в том числе связанным с имущественными, жилищными и трудовыми спорами, а также с жалобами на решения судов, органов следствия и дознания.

Совет формирует из числа своих членов постоянные и временные комиссии и рабочие группы по направлениям своей деятельности. К участию в работе этих комиссий и рабочих групп могут привлекаться ученые, специалисты, представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений. Состав комиссий и рабочих групп определяется решением Совета.

Заседания Совета проводятся не реже одного раза в два месяца. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания.

Решения Совета носят рекомендательный характер. Вместе с тем федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и их должностные лица, а также общественные объединения, получившие рекомендации Совета, в установленные сроки рассматривают их и уведомляют Совет о принятых решениях. В необходимых случаях информация о рекомендациях Совета доводится до сведения Президента РФ.

Обеспечение деятельности Совета осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента и Управление делами Президента.

При Президенте РФ функционируют и многие другие совещательные и консультативные органы, содействующие Президенту РФ в осуществлении конституционных полномочий: Совет при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству, Совет при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации, Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и др.

§ 6. Основания досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом Российской Федерации

Президент прекращает исполнение полномочий досрочно по трем основаниям, предусмотренным в ст. 92 и 93 Конституции РФ: 1) в случае его отставки; 2) стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) отрешения от должности.

1. *Отставка* — это добровольное сложение действующим Президентом своих полномочий по собственному заявлению. В основе от-

ставки могут лежать различные причины: состояние здоровья, усталость, осознание своей неспособности справляться с грузом проблем, лежащих на плечах Президента, конфликтные ситуации с парламентом, семейные и иные личные обстоятельства.

Конституция РФ не предусматривает процедуры принятия или непринятия отставки Президента и не регулирует процедуру отставки. Председателем Правительства, как быть, если и последний по каким-либо причинам не сможет взять на себя исполнение полномочий Президента. Следует отметить целесообразность правового урегулирования такого рода вопросов.

На практике отставка Президента Б. Н. Ельцина в 1999 г. была оформлена следующим образом.

Президент обратился по телевидению и радио с обращением к гражданам России 31 декабря 1999 г., в котором сообщил о своем уходе в отставку. В тот же день он подписал Указ «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации». В этом Указе он объявил, что в соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции РФ прекращает с 12 час. 00 мин. 31 декабря 1999 г. исполнение полномочий Президента РФ. Одновременно этим же Указом Президентом было определено, что в соответствии с п. 2, 3 ст. 92 Конституции полномочия Президента временно исполняет Председатель Правительства РФ с 12 час. 00 мин. 31 декабря 1999 г. В этот же день был издан Указ Президента РФ «О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации», подписанный исполняющим обязанности Президента В. Путиным, в котором указывалось, что последний приступил к временному исполнению обязанностей Президента в 12 час. 00 мин. 31 декабря 1999 г. Одновременно ушедший в отставку Президент своим Указом освободил Руководителя Администрации Президента, а исполняющий обязанности Президента своим Указом назначил то же лицо на ту же должность и, кроме того, произвел очередные кадровые изменения и перестановки в Администрации Президента.

Следует также заметить, что Указ об отставке Президента и другие соответствующие указы были опубликованы официально только 5 января 2000 г. (в связи с праздниками «Российская газета» не выходила). Думается, что такого рода акты, как акт об отставке Президента и вступлении в должность временно исполняющего обязанности Президента, не могут вступать в силу без их незамедлительного опубликования. Обнародование их через теле-радиоканалы недостаточно.

Сказанное выше показывает необходимость нормативно-правового урегулирования процедуры отставки Президента в федеральном законе.

2. Вторым основанием досрочного прекращения полномочий Президента РФ является *стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту полномочия*. Законодательно

порядок досрочного прекращения полномочий Президента по этому основанию также не урегулирован. Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 июля 2000 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 91 и 92 Конституции отметил, что решение этого вопроса может проходить при наличии урегулированной особой процедуры, что не входит в полномочия Конституционного Суда. Однако Суд определил те конституционные начала, которые должны обуславливать основы порядка (процедуру) его решения. Они заключаются в следующем:

1) для досрочного освобождения главы государства от должности по состоянию здоровья необходимо *выработать особый порядок (процедуру) такого решения;*

2) положения о порядке установления степени утраты трудоспособности, определенные в Основах законодательства об охране здоровья граждан, *не связаны с применением ч. 2 ст. 92 Конституции;*

3) для установления стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту полномочия требуется *особая процедура с целью объективного подхода* к определению фактической невозможности для Президента в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер;

4) для досрочного прекращения полномочий Президента в таком случае может *не являться обязательной предпосылкой волеизъявление Президента;*

5) приведение в действие досрочного прекращения полномочий Президента по состоянию здоровья допустимо *лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом своих полномочий или добровольной его отставкой;*

6) порядок установления стойкой неспособности Президента осуществлять свои полномочия *не может быть облегченным, упрощенным.* При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента.

Конституционный Суд РФ постановил, что досрочное освобождение Президента от должности при отсутствии его волеизъявления не нарушает установленную ст. 91 Конституции неприкосновенность Президента. Ни Конституция, ни законодательство не регулируют и порядок замещения должности Президента в случаях его *временной* неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия. Президент Б. Н. Ельцин издал Указ «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации», в соответствии с которым полномочия Президента в этом случае возлагались на Председателя Правительства. Такой Указ был издан Президентом Б. Н. Ельциным сначала в общей форме, а затем, когда он лег на операцию,

другим Указом возложил исполнение обязанностей на Председателя Правительства. Как только закончилась операция, Президент объявил о своем вступлении в должность.

В соответствии с определенными Конституционным Судом РФ конституционными началами урегулирования особой процедуры установления стойкой неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия должен быть закрыт данный пробел в российском законодательстве.

3. Третьим основанием досрочного прекращения полномочий Президента РФ является *отрешение его от должности*.

Отрешение Президента от должности — высшая форма ответственности Президента.

Исходя из статуса главы государства, факта всенародного избрания Президента, порядок его отрешения от должности не может быть упрощенным.

Поэтому вполне правомерно Конституция РФ установила достаточно сложный порядок отрешения Президента от должности (ст. 93). Для этого требуется инициатива не менее одной трети депутатов Государственной Думы, причем при наличии заключения специальной комиссии, образованной Думой. В самой процедуре отрешения задействованы обе палаты Федерального Собрания, Конституционный Суд и Верховный Суд. Государственная Дума выдвигает обвинение против Президента, которое должно быть подтверждено заключением Верховного Суда. Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Совет Федерации отрешает Президента от должности. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении от должности должны быть приняты $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа в каждой из палат. Сняты имевшие место в прежней Конституции такие размытые, допускавшие широкое толкование формулировки оснований для отрешения Президента от должности, как «нарушение Конституции, законов Российской Федерации, а также данной им присяги». По действующей Конституции отрешение возможно только на основании обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Эти категории имеют строго юридическое содержание, не могут произвольно трактоваться, подлежат квалифицированной правовой оценке.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой против него обвинения. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

В соответствии с указанным в ст. 93 Конституции РФ порядком в 1999 г. была начата процедура отрешения Президента от должности,

образована специальная комиссия, которая устанавливала факты, свидетельствующие о наличии в деятельности Президента признаков государственной измены или иного тяжкого преступления. Комиссия дала положительный ответ на некоторые из выдвинутых обвинений. Однако при голосовании вопроса о выдвижении обвинения за это не было подано необходимого числа голосов (300 голосов депутатов Государственной Думы). Таким образом, выдвижение обвинения Государственной Думой не состоялось.

Конституция РФ не оговаривает естественной причины досрочного прекращения полномочий Президента. Вместе с тем в конституциях многих стран в качестве одного из оснований называется и кончина (смерть) Президента. В российском законодательстве подобное основание указывается применительно к досрочным основаниям прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы. Аналогичное основание предусмотрено и применительно к судьям Конституционного Суда.

В Конституции РФ (ч. 3 ст. 92) регулируется вопрос о том, *на кого возлагается временное исполнение полномочий Президента во всех случаях, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности*. Таким лицом является Председатель Правительства РФ. Это означает, что до вступления в должность нового избранного Президента посты Президента и Председателя Правительства совмещаются в одном лице.

Во всех случаях исполняющий обязанности Президента не имеет права распустить Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Такие ограничения правомерны, так как решение этих важнейших для общества вопросов недопустимо в случае нарушения баланса властей при отсутствии всенародно избранного Президента, главы государства.

§ 7. Гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи

Традиционно в некоторых странах устанавливаются определенные гарантии лицу, прекратившему исполнение полномочий Президента (кроме такого основания, как отрешение от должности — импичмента). В Российской Федерации действует Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». Установленные им правовые, социальные и иные гарантии распространяются, как было указано выше, только на Президента, прекра-

тившего свои полномочия в связи с истечением срока его пребывания в должности, либо его отставки, или стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия. Такому лицу пожизненно предоставляется государственная охрана, сохраняется право на такое же медицинское обслуживание, какое было прежде, государственное страхование жизни и здоровья за счет средств федерального бюджета. Сохраняется неприкосновенность, заключающаяся в том, что бывший Президент не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента РФ. В случае возбуждения уголовного дела по факту совершения бывшим Президентом тяжкого преступления в период исполнения им своих обязанностей он может быть лишен неприкосновенности. Однако возбуждение дела осуществляется в особой процедуре. Предусмотрено, что Генеральный Прокурор направляет представление в Государственную Думу, которая дает согласие на лишение неприкосновенности бывшего Президента, затем такое согласие дают и Совет Федерации. Если обе или одна из палат Федерального Собрания не дает согласия на лишение неприкосновенности, то это влечет прекращение данного уголовного дела.

В случае согласия палат на лишение неприкосновенности производство по делу происходит в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом РФ.

Названный Федеральный закон предусматривает и широкую систему мер по материальному обеспечению Президента и членов его семьи: ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75% месячного денежного вознаграждения Президента; за ним сохраняется одна из государственных дач; бесплатное пользование правительственной связью; он имеет аппарат помощников и другие льготы.

В конституциях отдельных зарубежных стран встречаются нормы, направленные на то, чтобы подчеркнуть общественный вес бывшего президента, отдать дань его заслугам в связи с выполнением им функций главы государства.

Контрольные вопросы

1. Каковы формы участия Президента в реализации принципа разделения властей?
2. В чем состоят особенности правовых актов Президента?
3. Полно ли урегулированы в законодательстве РФ порядок досрочного прекращения полномочий Президента?

4. В каких формах осуществляется реализация Президентом ст. 78 Конституции РФ?

5. Какие совещательные и консультативные органы создаются при Президенте РФ? Каков их конституционно-правовой статус?

6. Дайте характеристику основным гарантиям Президента, прекратившего исполнение своих полномочий.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Кутафин О. Е. Глава государства. М., 2012.

Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.

Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.

Окуньков Л. А., Рошин В. А. Вето Президента: научно-практическое пособие. М., 1999.

Чиркин В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека».

Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

ГЛАВА 18. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Конституционно-правовое регулирование статуса Федерального Собрания и его палат. Регламенты палат.
2. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации.
3. Структура и порядок формирования палат Федерального Собрания.
 - 3.1. Структура Федерального Собрания.
 - 3.2. Порядок формирования Совета Федерации.
 - 3.3. Порядок выборов депутатов Государственной Думы.
4. Вопросы ведения Совета Федерации. Акты Совета Федерации.
5. Вопросы ведения Государственной Думы. Акты Государственной Думы.
6. Роспуск Государственной Думы.
7. Внутреннее устройство и органы палат Федерального Собрания.
 - 7.1. Внутреннее устройство и органы Совета Федерации.
 - 7.2. Внутреннее устройство и органы Государственной Думы.
8. Общий порядок работы палат Федерального Собрания.
 - 8.1. Общий порядок работы Совета Федерации.
 - 8.2. Общий порядок работы Государственной Думы.
9. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.
10. Парламентский контроль.
11. Законодательный процесс.

§ 1. Конституционно-правовое регулирование статуса Федерального Собрания и его палат. Регламенты палат

Статус Федерального Собрания — представительного и законодательного органа Российской Федерации, ее парламента — закрепляется в гл. 5 Конституции Российской Федерации, которая специально посвящена Федеральному Собранию.

Вместе с тем и в других главах Конституции (гл. 1, 4 и др.) содержатся нормы, относящиеся к российскому парламенту: они определяют взаимоотношения парламента с органами государственной власти, участие его палат в процессе внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции.

Организация и деятельность Федерального Собрания, его палат, внутренних органов палат, права и обязанности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы подробно регулируются регламентами палат, принимаемыми на основе и в развитие Конституции.

Кроме того, отдельные стороны парламентской деятельности являются предметом регулирования федеральных законов, например, парламентское расследование и др.

Необходимо также учитывать, что в целях устранения неопределенности в понимании конституционных норм, устанавливающих статус Федерального Собрания и его палат, выявления их подлинного смысла и содержания Конституционный Суд РФ по запросам соответствующих государственных органов дает толкование Конституции. В этом случае соответствующая конституционная норма применяется в интерпретации, данной Конституционным Судом РФ при ее толковании.

Конституционный статус Федерального Собрания определяется прежде всего основами конституционного строя: принципом народного суверенитета, обуславливающего ведущую роль Федерального Собрания в выражении интересов и воли многонационального народа России, принципом разделения властей, в рамках которого Федеральное Собрание олицетворяет федеральную законодательную власть.

Статья 11 Конституции в числе федеральных органов, осуществляющих государственную власть на основе принципа разделения властей, называет (сразу после Президента Российской Федерации), Федеральное Собрание, состоящее из Совета Федерации и Государственной Думы. Таким образом, место и роль Федерального Собрания в конституционной системе государственной власти, его двухпалатная структура относятся к основам конституционного строя.

Поэтому структура Федерального Собрания, его место в системе органов государственной власти могут быть изменены только путем принятия новой Конституции Российской Федерации. При этом конституционные поправки, затрагивающие статус Федерального Собрания, не должны противоречить положениям ст. 11 Конституции и другим основам конституционного строя.

Конституция, закрепляя статус Федерального Собрания в целом, определяет также статус его палат.

Нормы Конституции устанавливают гарантии представительного характера палат Федерального Собрания, срок полномочий и численный состав Государственной Думы, принципы формирования Совета Федерации, определяют взаимоотношения Совета Федерации и Государственной Думы, порядок их работы, вопросы их ведения, отдельные формы парламентской деятельности (парламентские слушания и др.), стадии законодательной процедуры, гарантии деятельности депутатов (членов палаты), а также основания и порядок роспуска Государственной Думы. При этом Конституция не предусматривает возможность самороспуска Государственной Думы.

Конституция Российской Федерации очерчивает сферу законодательных полномочий Федерального Собрания, определяя, по каким

вопросам могут издаваться федеральные конституционные законы и федеральные законы (ст. 76). Федеральное Собрание не вправе издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Кроме того, законодательная деятельность Федерального Собрания должна соотноситься с положением ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, устанавливающей приоритет норм международного права.

Конституционные положения о Федеральном Собрании и его палатах получают свое развитие и конкретизацию в регламентах палат, принятие которых предусматривает Конституция. Каждая палата самостоятельно разрабатывает и принимает свой регламент, который утверждается постановлением палаты, и это является одной из гарантий автономии палат в вопросах внутреннего распорядка своей деятельности.

Регламент палаты — это принимаемый на основе и в развитии конституционных норм особый нормативный правовой акт, объединяющий и систематизирующий нормы, устанавливающие внутреннее устройство палаты, полномочия ее органов и должностных лиц, права и обязанности депутатов (членов палаты), порядок и процедуры работы палаты, принятия решений по вопросам ее ведения.

Регламенты палат — это достаточно сложные по своей структуре и обширные по содержанию и объему нормативные документы, в которых находит отражение складывающиеся парламентские традиции, обобщенная парламентская практика. В регламенты вносятся также изменения и дополнения с учетом развития законодательства, в котором затрагиваются вопросы компетенции парламента, его палат.

Действующий Регламент Государственной Думы был принят 22 января 1998 г. Он состоит из разделов (их семь), глав и статей.

Структура действующего сегодня Регламента Совета Федерации, принятого палатой 30 января 2002 г., включает 3 части, главы и статьи.

Значение регламентов для организации работы палат парламента и их органов трудно переоценить. Недооценка формальных сторон парламентской деятельности способна негативно повлиять на существо принимаемых палатами парламента решений. Несмотря на то, что Регламент является внутренним актом палаты, он может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации о его соответствии Конституции.

Правовое регулирование парламентской деятельности осуществляется также рядом федеральных законов, таких как законы о порядке формирования Совета Федерации и выборах Государственной Думы, о парламентском расследовании Федерального Собрания, о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы и др.

В целях системного урегулирования всего круга вопросов, связанных с деятельностью парламента и его палат в литературе давно выдвигаются

гается предложение о принятии федерального закона о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации, разрабатываются его проекты¹. Однако принятие данного закона Конституция прямо не предусматривает: определение общего статуса Федерального Собрания и его палат — предмет конституционного регулирования. Каждая палата в соответствии с Конституцией (ч. 4 ст. 101) принимает регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Федеральные законы, как уже отмечались, регулируют лишь отдельные стороны парламентской деятельности и не должны нарушать конституционное право палат самостоятельно определять организацию своей деятельности.

§ 2. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации

Слово «парламент» произошло от латинского *parlare* — «разговаривать». Впервые, по некоторым данным, термин «парламент» стал использоваться в Средние века монахами, которые парламентом называли свои собрания после обеденной трапезы в монастырском саду, на которых они вели душеспасительные беседы. Затем это слово получает свое распространение во Франции, где в XIII в. из Королевской курии (королевского совета) выделился судебный орган — Парижский парламент, в дальнейшем парламенты возникли и в провинциях Франции. Из Франции этот термин попал в Англию, где парламентом стали называть торжественное собрание английской светской и духовной знати при короле для обсуждения важнейших вопросов королевства. Возникновение английского парламента — сословного представительного органа — относится к XIII в.

Современные парламенты — органы народного представительства, олицетворяющие законодательную власть, — это продукт Нового времени, когда идею народного представительства объединили с идеей народного суверенитета в одну доктрину. Народное представительство стали рассматривать как орган выражения народного суверенитета, признавая, однако, с учетом парламентской практики, необходимость ограничения верховенства власти парламента принципом разделения властей, системой сдержек и противовесов во избежание «тирании законодательной власти».

В политической истории России также был период сословного представительства, когда созывались Земские соборы (с середины

¹ См., напр.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации: законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики». М., 2007.

XVI в. до конца XVII в.). Истоки же современного российского парламентаризма берут свое начало в деятельности Государственной думы и Государственного совета (1906—1917 гг.) — первого народного представительства России, обладающего законодательными полномочиями.

После революционных событий в октябре 1917 г. в России стала реализовываться советская концепция представительства, которая отвергала практику буржуазного парламентаризма.

Однако отказ от парламентаризма не означал отказа от представительных органов власти: «Выход из парламентаризма, — писал В. И. Ленин, — конечно, не в уничтожении представительных учреждений и выборности, а в превращении представительных учреждений из говорящих в «работающие учреждения», поэтому «парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать перед своими избирателями. Представительные учреждения остаются, но парламентаризма, как особой системы, как разделения труда законодательного и исполнительного, как привилегированного положения для депутатов, здесь нет»¹.

Отказ от парламентаризма означал отказ от профессионализма депутатской деятельности, отказ от свободного депутатского мандата. Считалось, что Советы должны соединять в себе выгоды представительных учреждений, представительного правления с выгодами непосредственной демократии, непосредственного волеизъявления (наказы избирателей депутатам, право их отзыва избирателями и т. п.).

Вместе с тем закрепляемое в советских конституциях полномочие Советов было формальным, декларативным, ибо фактически вся полнота власти принадлежала партийно-административному аппарату². Поэтому роль Советов сводилась фактически к функции одобрения и поддержки политики партии.

Попытка вдохнуть новую жизнь в советскую форму организации народного представительства в сочетании с элементами парламентаризма, была предпринята уже на исходе перестройки в 1988—1989 гг., когда были внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституцию СССР 1977 г. и Конституцию РСФСР 1978 г. Созданная на основе новых конституционных положений система высших органов государственной власти включала:

в СССР — Съезд народных депутатов СССР, насчитывающий 2250 народных депутатов (из которых 1500 избирались непосредственно населением, а 750 — от КПСС, общественных организаций и академических учреждений по определенным нормам представительства) и

¹ Ленин В. И. ПСС. Т. 33. С. 46, 47—48.

² Как заметил английский философ Ф. Шиллер еще в 1933 г. «диктатура пролетариата» быстро превращается (на деле) в диктатуру «секретариата».

избираемый Съездом из своего состава двухпалатный Верховный Совет СССР;

в РСФСР — Съезд народных депутатов РСФСР, насчитывающий 1068 народных депутатов (все народные депутаты избирались непосредственно населением) и избираемый Съездом из своего состава двухпалатный Верховный Совет РСФСР. До этого Верховный Совет РСФСР, избираемый непосредственно населением, был однопалатным.

Предпринятой реорганизацией представительной системы хотели избавиться от очевидных недостатков работы высших представительных органов государственной власти, одним из которых было отсутствие в системе высших органов власти страны действительно постоянно работающего законодательного органа государственной власти. Депутаты всех уровней Советов, включая и Верховные Советы, до этого работали на общественных началах, не порывая со своей производственной или служебной деятельностью.

Были учреждены также посты Президента СССР (1990 г.) и РСФСР (1991 г.) — институт, неизвестный до этого политической истории российского государства.

Однако эти шаги, предпринятые в целях укрепления политической и государственной стабильности, не привели к ожидаемому результату. Напротив, после распада СССР (август — декабрь 1991 г.) усилилось начавшееся ранее противостояние Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (опиравшихся на сохранявшийся еще в Конституции РСФСР принцип полновластия Советов) и Президента РСФСР, стремившегося радикальными мерами осуществить демократизацию жизни общества, революционную перестройку его экономики.

Это противостояние завершилось досрочным прекращением полномочий народных депутатов Российской Федерации (осенью 1993 г.)¹ и принятием 12 декабря 1993 г. путем общенародного голосования новой Конституции Российской Федерации. Она закрепила в целом устойчивую систему власти с сильными президентскими полномочиями, которая вместе с тем отличается от того демократического идеала народовластия и верховенства народной воли, с которыми приходили к власти в период перестройки новые политические силы.

Определяя природу и основные функции Федерального Собрания, его место в системе разделения властей, Конституция именует Федеральное Собрание не только представительным и законодательным органом Российской Федерации, но и парламентом Российской Федерации (ст.94). Конституционное определение Федерального Собрания как парламента является, по сути, конституционной гарантией обеспе-

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

чения его функций как представительства парламентского типа, выступающего конституционной основой осуществления народом своего суверенитета, легитимации государственного и правового порядка.

Парламентское представительство отличается от сословного представительства, а также от народного представительства советского типа.

Отечественная и зарубежная практика показывает, что *парламент как орган народного представительства обладает следующими общими признаками:*

а) парламент представляет народ, от которого исходит вся власть (его представительный характер прямо определен в Конституции);

б) с юридической точки зрения парламент является олицетворением законодательной власти: он принимает законы — акты, обладающие наибольшей юридической силой по отношению к иным правовым актам;

в) выборность членов парламента: парламент формируется путем свободных, периодических и справедливых выборов (при наличии двухпалатной структуры, как в Российской Федерации, одна из палат может формироваться иным демократическим способом);

г) признание свободного депутатского мандата (депутат является представителем всего народа, и он не может быть связан наказами и инструкциями своих избирателей; в своей деятельности он руководствуется своей совестью);

д) коллегиальность в организации и деятельности парламента, призванная обеспечивать адекватное представительство интересов всех социальных слоев граждан, наиболее полное и точное выражение воли народа его полномочными представителями;

е) наличие гарантий свободы мнений, свободы дискуссий, свободы выражения позиций при обсуждении и принятии решений парламентом (его палатами);

ж) наличие контрольных полномочий в отношении исполнительной власти (правительства), как важнейшего элемента механизма сдержек и противовесов, обеспечивающего баланс властей в государстве, их взаимное уравновешивание и взаимодействие.

Парламентская форма народного представительства, обеспечивая ведущую роль парламента в осуществлении народного суверенитета, обуславливает одновременно и пределы власти парламента, действующего в системе разделения властей.

В связи с этим особую остроту приобретают проблема баланса полномочий парламента и других органов государственной власти, вопросы их взаимодействия и контроля. При этом надо учитывать, что статус парламента, его полномочия в государствах с президентской и парламентской формами правления имеют свои особенности, прежде всего в сфере взаимоотношений с исполнительной властью.

Природа парламента как органа народного представительства определяет необходимость развития демократических основ его организации и деятельности, установление гарантий реализации политической свободы, политического и идеологического многообразия, многопартийности, а также развития институтов гражданского общества, обеспечивающих общественный контроль за публичной властью.

Неотъемлемым элементом парламентской демократии в современных демократических государствах являются политические партии. Положение и роль депутата в парламенте, природу его мандата (имеющего «партийную окраску») сегодня уже нельзя до конца понять вне деятельности партийных фракций, играющих наряду с комитетами и комиссиями парламента (его палат) весьма существенную роль в принятии парламентом ключевых решений по вопросам государственной и общественной жизни.

Сущность и социальное предназначение парламента находит свое воплощение в его следующих функциях.

1. *Представительная функция.* Основные проблемы реализации этой функции связаны с тем, как наиболее полно и точно обеспечить представительство интересов народа в парламенте, а также региональных и местных интересов. Какая избирательная система должна использоваться для решения этой важнейшей задачи?

2. *Законодательная функция.* Только парламента вправе от имени народа принимать законы — акты высшей юридической силы. Другие органы это делать не вправе. Реализация данной функции связана с совершенствованием законодательной процедуры, качества законодательной техники и др.

3. *Контрольная функция.* Парламентский контроль входит в сущность парламента. Неслучайно английские юристы, давая толкование парламентским началам в Англии, отмечают, что палата общин — нижняя палата английского парламента — изначально воспринималась как орган контроля, который исходит непосредственно от народа¹. Пределы контрольной функции парламента сегодня обусловлены принципом разделения властей и ограничены его конституционными полномочиями.

4. *Бюджетная функция.* Хотя в Российской Федерации федеральный бюджет принимается федеральным законом, тем не менее это направление парламентской деятельности в силу его особой важности можно выделить в качестве самостоятельной функции. Ибо только парламента вправе утверждать бюджет и отчет правительства о его исполнении. Федеральное Собрание образует подотчетную ему Счетную палату РФ, которая является постоянно действующим органом государственного финансового контроля.

¹ См. об этом: *Дэйси А. В.* Основы государственного права Англии. М., 1905. С. 96—97.

5. *Междунaодная функция.* Выделение этой функции обусловлено, во-первых, тем, что именно парламент рaтифицирует международные договоры, во-вторых, после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат парламента Президент Российской Федерации назначает и отзывает дипломатических представителей, в-третьих, парламент развивает международные контакты, обмениваясь делегациями с парламентами других стран, участвуя в работе межпарламентского союза и др.

§ 3. Структура и порядок формирования палат Федерального Собрания

§ 3.1. Структура Федерального Собрания

Парламенты по своей структуре подразделяются на одноплатные и двухплатные. Выбор того или иного варианта структуры парламента обусловлен многими факторами государственной жизни.

Двухплатная структура парламента основывается, во-первых, на исторических традициях, берущих свое начало в сословном представительстве, когда представители от каждого сословия, созываемые монархом, заседали в представительном органе раздельно.

Во-вторых, существенное влияние на развитие парламентаризма во многих странах в свое время оказал английский опыт, английская практика организации работы парламента. В Англии уже в XIV в. парламент разделился на две палаты: палату общин и палату лордов. И этот подход к организации парламента был использован в других государствах: английский парламент брался ими за образец.

В-третьих, двухплатная структура парламента сочетается с принципом разделения властей, установлением баланса их полномочий, создавая предпосылки формирования системы сдержек и противовесов внутри законодательного органа, что способствует обеспечению качества принимаемых законов, более основательному их обсуждению, удерживает парламент от принятия поспешных решений.

В-четвертых, наличие двух палат парламента объясняется также необходимостью более полного представительства интересов различных слоев общества.

Сторонники одноплатной структуры парламента в свою очередь указывают на то, что наличие второй палаты разрушает политическое единство народа, олишветворенное в одноплатном парламенте, приводит к дуализму законодательной власти, не способной выразить подлинную волю народа. Вторая палата к тому же усложняет и замедляет законодательный процесс, увеличивает расходы на обеспечение деятельности парламента. Однако мировая практика показывает, что в

современных демократических государствах усиливается тенденция к учреждению двухпалатных парламентов.

История развития парламентаризма в России начинается с учреждения двухпалатного общенационального представительного органа. В дореволюционной России в период с 1906 и по 1917 г. были две законодательные палаты: Государственная дума, избираемая путем косвенных выборов (члены Думы избирались выборщиками, за исключением ряда крупных городов, где были прямые выборы) и Государственный совет (половина его состава назначалась императором, а вторая половина избиралась путем косвенных выборов).

В советский период развития российской государственности вопрос о структуре законодательного (представительного) органа государственной власти решался по-разному. В РСФСР — в период с 1917 г. до принятия Конституции РСФСР 1937 г. — действовал Съезд Советов, который избирал однопалатный ВЦИК (Всероссийский Центральный исполнительный комитет) — прообраз будущего Верховного Совета РСФСР. В СССР — согласно Конституции СССР 1924 г. — верховным органом власти был Съезд Советов, а в период между Съездами Советов — двухпалатный ЦИК СССР, состоящий из Союзного Совета (он избирался Съездом Советов из представителей союзных республик пропорционально населению каждой) и Совета Национальностей, который образовывался из представителей союзных и автономных республик по установленной квоте и утверждался Съездом Советов.

Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г. предусматривали уже прямые выборы соответственно Верховного Совета СССР (он состоял из Совета Союза и Совета Национальностей) и однопалатного Верховного Совета РСФСР. Этот подход к организации Верховного Совета СССР был сохранен и в Конституции СССР 1977 г.

Конституция РСФСР 1978 г. по-прежнему, несмотря на федеративную природу российского государства, закрепляла однопалатную структуру Верховного Совета РСФСР.

И лишь изменения, внесенные в нее 1989 г., предусматривали образование Съезда народных депутатов РСФСР и двухпалатного Верховного Совета РСФСР, состоящего из Совета Республики и Совета Национальностей.

Народные депутаты РСФСР были избраны в 1990 г. сроком на 5 лет. Однако их деятельность была прекращена досрочно осенью 1993 г.

Президент РФ своим Указом от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» постановил: «Прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации. До начала

работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации — Федерального Собрания Российской Федерации и принятия им на себя соответствующих полномочий руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Указу».

Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. устанавливала, что Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — состоит из двух палат: Совета Федерации, представляющей интересы субъектов РФ на федеральном уровне, и Государственной Думы, представляющей интересы всего многонационального народа России. Таким образом, наличие второй палаты в нашей стране обусловлено прежде всего федеративным устройством России, необходимостью обеспечить представительство интересов субъектов Российской Федерации в федеральном парламенте.

При этом двухпалатная структура Федерального Собрания, организация его работы существенно отличаются от двухпалатных Верховных Советов СССР и РСФСР. Палаты Верховных Советов СССР и РСФСР были равноправны и обладали одинаковыми полномочиями. Каждая палата могла рассматривать любые вопросы, отнесенные к ведению Верховного Совета, частью которого она являлась. Палаты могли проводить совместные заседания, совместно обсуждать проекты законов. При этом закон считался принятым, если каждая из палат проголосовала за его принятие. Общим органом, обеспечивающим организацию работы палат, являлся Президиум соответствующего Верховного Совета. Он осуществлял до учреждения поста президента (в СССР в 1990 г., в РСФСР в 1991 г.) также функции, которые присущи главе государства: назначал и отзывал дипломатических представителей, решал вопросы гражданства, о помиловании и др.

Конституция Российской Федерации, закрепляя двухпалатную структуру Федерального Собрания, определяет особенности конституционно-правовой природы представительства, присущие каждой из палат парламента: обеспечение представительства общегосударственных (Государственная Дума) и региональных интересов (Совет Федерации) при осуществлении законодательных и иных полномочий на федеральном уровне.

Каждая палата Федерального Собрания имеет свою компетенцию, т. е. они не равноправны, вопросы их ведения различаются. Они заседают раздельно и могут собираться совместно только для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств. Палаты современного российского парламента не имеют также общего руководящего органа.

Вместе с тем отдельные заседания палат Федерального Собрания, их автономность в решении вопросов организации своей работы, наличие собственной компетенции не означает их полной изоляции друг от друга: они взаимодействуют, будучи составными частями единого общефедерального представительного и законодательного органа.

Палаты Федерального Собрания обеспечивают единство законодательного процесса, реализацию иных конституционных полномочий Федерального Собрания, требующих совместных усилий палат. Так, они могут создавать согласительные комиссии для преодоления разногласий, возникших в процессе принятия федеральных законов.

Предложения о пересмотре Конституции РФ, о поправках к гл. 3—8 Конституции РФ должны быть поддержаны обеими палатами, так же как и федеральные конституционные законы, федеральные законы, преодолевающие вето Президента РФ, должны получить поддержку обеих палат.

Только с согласия обеих палат может проводиться парламентское расследование Федерального Собрания РФ, и в этом случае на паритетных началах создается парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для его проведения. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе присутствовать на любом заседании каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Двухпалатная структура российского парламента способствует эффективному осуществлению Федеральным Собранием своих конституционных функций, оказывая существенное влияние на: а) развитие принципов федерализма (двухпалатный парламента уже является, по сути, элементом федерализма), б) обеспечение гармонизации федеральных, региональных и местных интересов в российском законодательстве, в) установление устойчивого равновесия между исполнительной и законодательной властью, г) повышение эффективности парламентского контроля, д) создание условий для участия институтов гражданского общества в обсуждении актуальных проблем общественной жизни.

§ 3.2. Порядок формирования Совета Федерации

Формирование Совета Федерации — одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации — должно происходить с учетом тех задач и функций, которые призвана осуществлять эта палата парламента, ее места в структуре федерального механизма реализации государственной власти. В федеративных государствах наличие специальной палаты регионов призвано обеспечить представительство и учет региональных и местных интересов при принятии важнейших госу-

дарственных решений, сбалансированность властей: законодательной и исполнительной, федеральной и региональной.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации играет также особую роль в обеспечении стабильности федеральной власти, ее правопреемства, ибо в отличие от Государственной Думы, а также Президента РФ, Правительства РФ конституционно не ограничен сроками полномочий. Порядок формирования Совета Федерации, установленный на основании Конституции РФ федеральным законом, предусматривает замену его отдельных членов, которая происходит, как правило, в связи с окончанием срока полномочий соответствующих органов государственной власти субъектов РФ, избравших (назначивших) представителей субъектов РФ в Совет Федерации. В связи с этим Совет Федерации, подобно Бундесрату в ФРГ превращается в «вечный» федеральный орган¹.

В Совет Федерации, согласно Конституции РФ, входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. При этом Конституция РФ оставляет открытым вопрос о процедуре делегирования в Совет Федерации представителей от субъектов РФ органами государственной власти, указывая, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

Первый состав Совета Федерации (1993—1995 гг.) формировался путем выборов: территория каждого субъекта РФ представляла собой двухмандатный избирательный округ, от которого избирались депутаты Совета Федерации первого созыва (они именовались депутатами, а не членами Совета Федерации), что нашло свое отражение во втором разделе Конституции РФ (п. 9). Выборы в Совет Федерации проходили в декабре 1993 г. на основе Положения о выборах депутатов Совета Федерации первого созыва, утвержденного Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626. Срок полномочий депутатов Совета Федерации первого созыва (как, впрочем, и депутатов Государственной Думы первого созыва) ограничивался 2 годами. При этом депутаты Совета Федерации первого созыва, согласно п. 9 Раздела второго Конституции РФ, осуществляли свои полномочия на непостоянной основе. Однако этот порядок формирования Совета Федерации, установленный Указом Президента РФ как временный в связи с осуществляемой конституционной реформой, не соответствовал принятой в декабре 1993 г. Конституции РФ: она требует, чтобы представители от субъекта РФ делегировались в Совет Федерации его органами государственной власти (ч. 2 ст. 95).

В 1995 г. был принят Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерально-

¹ См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 292.

го Собрания Российской Федерации», согласно которому в Совет Федерации входили по должности руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В силу своего должностного положения они хорошо знали проблемы своих регионов, как правило, умели эффективно взаимодействовать с федеральными структурами власти, отстаивая региональные интересы. Этот порядок не противоречил Конституции; он во многом способствовал тому, что Совет Федерации приобрел больший политический вес в стране, чем Совет Федерации первого созыва, его роль в структуре государственной власти значительно возросла.

Однако «первые лица» субъектов РФ не могли проводить в столице много времени и поэтому целый ряд федеральных законов, принимаемых Государственной Думой, направлялся на подпись к Президенту РФ без рассмотрения их Советом Федерации.

Данный порядок не противоречит Конституции, ибо она устанавливает, что федеральный закон, поступивший в Совет Федерации из Государственной Думы и нерассмотренный им в течение 14 дней, считается одобренным Советом Федерации (в результате так называемого молчаливого согласия на его принятие) и направляется на подпись к Президенту РФ. В период, когда шла интенсивная работа по созданию нового законодательства на основе и в развитие положений Конституции РФ 1993 г., когда члены Совета Федерации не работали на постоянной основе, указанный порядок в целом себя оправдывал.

В 2000 г. был установлен новый порядок формирования Совета Федерации: был принят ныне действующий Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». В соответствии с ним члены Совета Федерации получали полномочия непосредственно от органов государственной власти соответствующего субъекта РФ: представитель от законодательного органа власти избирался этим органом путем тайного голосования, а представитель от исполнительного органа власти назначался высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), причем решение о назначении не вступало в силу, если законодательный орган субъекта РФ $\frac{2}{3}$ голосов высказывался против такого назначения. Члены Совета Федерации стали работать на постоянной основе: практически все федеральные законы, принимаемые Государственной Думой, стали рассматриваться Советом Федерации, а у его членов появилась возможность более активно работать в комитетах и комиссиях палаты.

Вместе с тем практика формирования Совета Федерации на основе указанного выше Закона выявила ряд недостатков. Федеральный закон устанавливал, по сути, лишь два требования к кандидатам в члены

Совета Федерации: это должны быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 30 лет, обладающие избирательными правами. Таким образом, он не создавал формальных препятствий для делегирования в Совет Федерации граждан, не связанных с регионом, не всегда известных его населению. Поэтому нередко в Совет Федерации делегировались представители, которые слабо знали проблемы того региона, который они представляют, ибо никогда не жили в этом регионе, не были с ним ранее связаны какими-либо деловыми отношениями.

С учетом этих обстоятельств в указанный Федеральный закон были внесены изменения, согласно которым появилось еще одно требование к кандидатам в члены Совета Федерации: соблюдение ценза оседлости (проживание на территории соответствующего субъекта РФ в совокупности не менее 10 лет). Однако эта мера не оказала какого-либо существенного влияния на качественный состав кандидатов в члены Совета Федерации и была отменена, когда в 2009 и в 2011 гг. в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» были внесены изменения и установлены новые требования к кандидатам в члены Совета Федерации.

В соответствии с Федеральным законом, членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

При этом кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин, являющийся депутатом либо Государственной Думы¹, либо законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта РФ, либо представительного органа муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта РФ. Избранный (назначенный) член Совета Федерации обязан в установленный законом срок сложить полномочия депутата.

Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирается путем тайного голосования законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта РФ путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Член Совета Федерации — предста-

¹ С учетом требований закона, касающихся вхождения его вхождения в соответствующую региональную группу федерального списка кандидатов в депутаты на выборах в Государственную Думу.

витель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. В настоящее время создание двухпалатных законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ конституции (уставы) субъектов РФ не предусматривают.

Кандидатура (кандидатуры) для избрания представителя в Совете Федерации от однопалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ вносится (вносятся) на рассмотрение этого органа его председателем. Группа депутатов численностью не менее $\frac{1}{3}$ от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может внести на рассмотрение этого органа альтернативную кандидатуру (альтернативные кандидатуры) для избрания представителя в Совете Федерации.

Решение об избрании члена Совета Федерации законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ нового созыва должен принять не позднее трех месяцев со дня первого заседания в правомочном составе.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий. Это решение он должен принять не позднее трех месяцев со дня своего вступления в должность.

Орган государственной власти субъекта РФ, принявший решение об избрании (о назначении) члена Совета Федерации, не позднее чем на следующий день после дня вступления решения в силу, размещает его на своем официальном сайте в сети Интернет и не позднее пяти дней со дня вступления решения в силу направляет его в Совет Федерации

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации и прекращаются со дня вступления в силу решения об избрании (о назначении) нового члена Совета Федерации — представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Член Совета Федерации приступает к осуществлению своих полномочий на десятый день со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший решение о досрочном прекращении полномочий члена Совета Федерации, в тот же день телеграммой уведомляет Совет Федерации о содержании решения и направляет его в Совет Федерации не позднее чем через пять дней со дня вступления решения в силу.

Конституция Российской Федерации, устанавливая основы формирования Совета Федерации, с одной стороны, учла опыт организации парламентов с сенатской системой, когда палата (традиционно именуемая верхней) избирается народом или представительными (законодательными) органами членов федеративного государства (Австрия, США и др.), а с другой стороны, опыт федеративных государств, обеспечивающих представительство исполнительной власти субъектов Федерации на федеральном уровне (ФРГ).

Вместе с тем нестабильность законодательного регулирования порядка формирования Совета Федерации свидетельствует о том, что пока так и не найден оптимальный его вариант. В последние годы широко обсуждается вопрос о необходимости перехода к выборам населением представителей от субъектов РФ в Совет Федерации.

§ 3.3. Порядок выборов депутатов Государственной Думы

Конституция РФ, определив численный состав Государственной Думы Федерального Собрания РФ — 450 депутатов, устанавливает и способ ее формирования — *избрание сроком на 5 лет*. Порядок выборов депутатов Государственной Думы закреплён в Федеральных законах: «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Выборы депутатов Государственной Думы проводятся на принципах всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом Государственной Думы может быть гражданин РФ, достигший на день выборов 21 года. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу по пропорциональной избирательной системе, при которой граждане отдают свои голоса на выборах не за конкретного кандидата, а за федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией. Каждая партия при применении этой системы получает в парламенте число депутатских мест, пропорциональное количеству поданных за нее голосов избирателей. Введение этой системы на выборах депутатов Государственной Думы объяснялось

тем, она позволяет добиться такого соотношения политических сил в парламенте, которое соответствует реально сложившемуся в обществе.

Выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент РФ, после чего политические партии вправе выдвигать федеральные списки кандидатов, которые утверждаются съездом партии. Список должен быть разбит (полностью или частично) на региональные группы кандидатов (не менее 70 групп). Региональная часть федерального списка должна охватывать все субъекты РФ. В общенациональную часть может быть включено не более десяти кандидатов.

Закон предусматривает гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий. После опубликования решения о назначении выборов они вправе обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением о включении в федеральный список кандидатов, выдвигаемый этой партией. В случае поддержки кандидатуры не менее чем десятью членами партии она должна быть рассмотрена на конференции (общем собрании) регионального отделения и в случае поддержки подлежит рассмотрению на съезде наравне с иными кандидатурами.

Формой поддержки выдвижения федерального списка кандидатов ранее являлся сбор подписей избирателей. На выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва необходимо было собрать не менее 150 тыс. подписей, последующих созывов — не менее 120 тыс. подписей избирателей. В настоящее время выдвижение федерального списка кандидатов не требует сбора подписей избирателей.

Подготовку и проведение выборов проводят Центральная избирательная комиссия РФ (Центризбирком), избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные и участковые избирательные комиссии.

Голосование проводится в один из выходных дней непосредственно и лично избирателями на избирательном участке путем проставления любого знака в избирательном бюллетене в квадрате, относящемся к политической партии. Подсчет голосов производится на каждом избирательном участке членами участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса. Все данные суммируются в Центральной избирательной комиссии РФ, которая подводит итоги выборов.

По итогам голосования в федеральном избирательном округе к распределению 450 депутатских мест допускаются федеральные списки кандидатов, за которые подано не менее 7% («заградительный барьер»)¹ голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Закон предусматривает случаи, когда к распределению мест в Государственной

¹ В октябре 2011 г. были внесены изменения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которыми «заградительный барьер» установлен в 5%.

Думе допускаются и партийные списки, получившие меньше голосов избирателей, например, в случаях, если за списки, преодолевшие «заградительный барьер», в общей сложности проголосовало менее 60% избирателей. К распределению депутатских мест должно быть допущено не менее двух партий. Количество депутатских мест для партий определяется в соответствии с законом и зависит от количества поданных за партию голосов избирателей.

В основе методики распределения депутатских мандатов лежит метод квоты, разработанный в XIX в. англичанином Томасом Хейром. Первоначально Центризбирком вычисляет первое избирательное частное (так называемую избирательную квоту, или избирательный метр) путем деления суммы голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мест, на количество этих мест — 450. Затем на первое избирательное частное последовательно делится число голосов избирателей, полученных каждым партийным списком, допущенным к распределению мандатов. Полученные в результате такого деления целые части чисел и составляют количество мандатов, полученных политическими партиями. Оставшиеся нераспределенными мандаты получают политические партии, у которых дробная часть чисел оказалась больше, т. е. партии, получившие большее число голосов избирателей.

Полученные депутатские мандаты передаются в первую очередь кандидатам, включенным в общефедеральную часть списка (не более 10). Оставшиеся мандаты распределяются по схожей методике между кандидатами, включенными в региональные группы, в соответствии с количеством голосов, полученных в соответствующих регионах.

Политические партии распределяют полученные мандаты между кандидатами в соответствии с порядком их размещения в федеральном списке кандидатов, утвержденном съездом партии.

Ранее (с 2009 г.) действовала законодательная норма (ст. 82¹ Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы), в соответствии с которой должна была осуществляться передача депутатских мандатов федеральным спискам кандидатов, получившим менее 7, но не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и недопущенным к распределению депутатских мандатов. Федеральному списку кандидатов, получившему менее 6, но не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и недопущенному к распределению депутатских мандатов, должен был передаваться один депутатский мандат. Федеральному списку кандидатов, получившему менее 7, но не менее 6% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и недопущенному к распределению депутатских мандатов,

должны были передаваться два депутатских мандата. В связи с понижением «заградительного барьера» до 5% с 1 января 2013 г. указанная норма утрачивает силу¹.

После официального опубликования результатов выборов и предоставления кандидатом, избранным депутатом, в Центризбирком документов об освобождении его от обязанностей, несовместимых с депутатским мандатом, Центризбирком регистрирует депутата и выдает ему удостоверение об избрании депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Вместе с тем практика показала и недостатки действующей системы выборов депутатов Государственной Думы. В своем Послании Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. Президент РФ предложил изменить систему выборов в Государственную Думу, считая целесообразным для укрепления связей депутатов с избирателями ввести пропорциональное представительство по 225 округам. Эта мера позволит иметь своего непосредственного представителя в парламенте, ибо некоторые субъекты Федерации не имеют даже одного депутата, избранного от их территории.

§ 4. Вопросы ведения Совета Федерации. Акты Совета Федерации

Вопросы ведения Совета Федерации определены прежде всего в ст. 102 Конституции.

а) Совет Федерации утверждает изменение границ между субъектами Российской Федерации.

Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67). Утверждение такого изменения Советом Федерации обусловлено тем, что вопрос о границах может выйти за рамки интересов договаривающихся субъектов РФ и затронуть интересы самой Федерации или других ее субъектов.

Соответствующие постановления Совет Федерации принимал неоднократно: в 1994 г. были утверждены изменения границ между Ивановской и Нижегородской и между Костромской и Вологодской областями, в 2007 г. — между Еврейской автономной областью и Амурской областью, в 2011 г. — между Москвой и Московской областью.

б) Совет Федерации утверждает указ Президента РФ о введении военного положения.

¹ См.: ст. 5 Федерального закона от 20 октября 2011 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи со снижением минимального процента голосов избирателей, необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

В Федеральном конституционном законе «О военном положении» (ст. 4) установлено, что соответствующий Указ Президента РФ незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации и должен быть рассмотрен палатой в течение 48 часов с момента получения. Если палата не утверждает указ, то он прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения.

в) Совет Федерации утверждает Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения.

Согласно Федеральному конституционному закону «О чрезвычайном положении» (ст. 7) Совет Федерации рассматривает соответствующий Указ Президента в срок, не превышающий 72 часов с момента его обнародования (оно должно последовать незамедлительно). Если палата не утверждает Указ, то он утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования. Установленные требования распространяются также на продление срока действия чрезвычайного положения.

Советом Федерации были утверждены 7 Указов Президента по данному вопросу (все — в 1994 г.); предусматривавшийся ими режим чрезвычайного положения распространялся на части территорий Республики Северная Осетия и Ингушской Республики. В отношении аналогичного указа от 4 февраля 1995 г. Совет Федерации принял постановление о его неутверждении.

г) Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

Полномочие Совета Федерации, предусмотренное п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции, реализовывалось им более 30 раз.

Данный вопрос частично урегулирован Федеральным законом от 23 июня 1995 г. №93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»¹.

По предложению Президента РФ палата принимала постановления о согласии на использование контингентов (воинских формирований) Вооруженных Сил РФ в рамках Контрольной миссии ООН в Анголе (постановление 1995 г.), для поддержания мира в зоне грузино-абхазского конфликта (постановления 1994—1998, 2000—2003 гг.), в миротворческой операции в Боснии и Герцеговине (постановления 1996—2002 гг.), в международном присутствии по безопасности в Косово (постановления 1999—2002 гг.), в операциях по поддержанию мира в Сьерра-Леоне (постановление 2000 г.) и Судане (постановление 2005 г.), для оказания помощи Ливану в восстановлении транспортной

¹ СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2401; 2011. № 7. Ст. 901.

инфраструктуры (постановление 2006 г.), для поддержки присутствия ООН в Чаде и Центральноафриканской Республике (постановление от 25 августа 2008 г.).

В отдельных случаях Совет Федерации реализовывал полномочие, предусмотренное в п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции, не опираясь на указанный Федеральный закон. 25 августа 2008 г. Совет Федерации в соответствии с обращением Президента принял постановления, которыми дал согласие на использование дополнительных миротворческих сил Вооруженных Сил Российской Федерации для поддержания мира и безопасности в зоне грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов с 8 августа 2008 г. (данные решения были приняты в связи с нападением грузинских войск на Южную Осетию и российских миротворцев).

Постановлением от 7 июля 2006 г. Совет Федерации, рассмотрев предложение Президента, разрешил Президенту использовать формирования вооруженных сил и подразделения специального назначения за пределами территории страны в целях пресечения международной террористической деятельности против Российской Федерации либо против российских граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории России.

По предложению Президента Совет Федерации постановлением от 16 декабря 2009 г. предоставил ему возможность принимать решения об оперативном использовании за пределами территории РФ формирований Вооруженных Сил РФ для выполнения следующих задач: 1) отражение вооруженного нападения на формирования Вооруженных Сил РФ, другие войска или органы, дислоцированные за пределами территории России; 2) отражение или предотвращение вооруженного нападения на другое государство, обратившееся к России с соответствующей просьбой; 3) защита граждан РФ за пределами территории России от вооруженного нападения на них; 4) борьба с пиратством и обеспечение безопасности судоходства.

д) Совет Федерации назначает выборы Президента Российской Федерации.

Назначение выборов осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» (ст. 5). Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования, о назначении досрочных выборов — не позднее чем через 14 дней со дня прекращения полномочий Президента. Совет Федерации не свободен в определении даты голосования: днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента и в котором он был избран; в случае же досрочных выборов днем голосования является последнее воскре-

сенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения полномочий Президента.

е) Совет Федерации отрешает Президента РФ от должности.

Порядок рассмотрения Советом Федерации вопроса об отрешении Президента РФ от должности определен в гл. 23 Регламента палаты. Заседание Совета Федерации созывается не позднее 72 часов после получения заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента. Предусматриваются выступления Председателя Государственной Думы с сообщением об основаниях выдвижения обвинения, а также председателей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ для оглашения заключений соответствующих судов.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности принимается голосами не менее $\frac{2}{3}$ от общего числа членов палаты тайным голосованием с использованием бюллетеней.

ж) Совет Федерации назначает на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ.

В соответствии с п. «е» ст. 83 и ч. 1 ст. 128 Конституции судьи высших судов РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 9) предписывает Совету Федерации тайное голосование. С 1994 г. палата назначила 19 судей Конституционного Суда; 8 представленных кандидатур она отклонила (последний случай в 1999 г.), причем три из них отклонялись дважды, а одна кандидатура — 3 раза.

Представление Президента по кандидатурам на должности судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда вносится с учетом мнения председателя соответствующего суда (ст. 6 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»). Из многих десятков предложенных Президентом кандидатур палата отклонила только две — в январе 1995 г.

Со ссылкой на п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции Совет Федерации принимает постановления о назначении и на «нерядовые» должности в высших судах. В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона о «Конституционном Суде Российской Федерации» Совет Федерации назначает по представлению Президента сроком на 6 лет из числа судей Конституционного Суда Председателя этого Суда и двух его заместителей. Согласно ст. 6¹ Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» Совет Федерации назначает сроком на 6 лет по представлению Президента председателей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, а также по представлению Президента, основанному на представлении председателей этих судов, — их заместителей.

Регламент Совета Федерации предусматривает тайное голосование для указанных назначений.

з) Совет Федерации назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора РФ.

В соответствии с п. «е» ст. 83 и ч. 2 ст. 129 Конституции Совет Федерации назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора по представлению Президента. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 12) срок полномочий Генерального прокурора составляет 5 лет. Если предложенная Президентом кандидатура не получит необходимого количества голосов, Президент в течение 30 дней представляет новую кандидатуру. До принятия в 1995 г. новой редакции Закона о прокуратуре, содержащей это положение, имела место ситуация, когда Президент дважды представлял одну и ту же кандидатуру, а Совет Федерации оба раза ее отклонял; в результате в течение полутора лет, до тех пор, пока Президент не внес новую кандидатуру, во главе Генеральной прокуратуры находился исполняющий обязанности Генерального прокурора.

Другая конфликтная ситуация между Советом Федерации и Президентом возникла в 1999 г., когда палата трижды отклоняла предложение Президента об освобождении от должности Генерального прокурора. Вскоре после первого отказа палаты Президент отстранил Генерального прокурора от должности на период расследования возбужденного в отношении него (а впоследствии прекращенного) уголовного дела. Совет Федерации обратился в Конституционный Суд, полагая, что такое отстранение должно осуществляться Советом Федерации по представлению Президента. Конституционный Суд в постановлении от 1 декабря 1999 г.¹ указал, что в отсутствие иного законодательного регулирования акт о временном отстранении Генерального прокурора от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением уголовного дела, обязан издать Президент.

и) Совет Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 5, 6), Совет Федерации назначает заместителя Председателя Счетной палаты и 6 из 12 аудиторов по представлению Пре-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

зидента РФ. Предложения о кандидатах могут вноситься Президенту комитетами и комиссиями Совета Федерации, а также не менее $\frac{1}{5}$ от общего числа членов Совета Федерации.

В Федеральном законе (ст. 29) определены случаи, когда Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы могут быть досрочно освобождены от должности той палатой Федерального Собрания, которая их назначила, например, при нарушении законодательства или совершении злоупотреблений по службе.

Помимо ст. 102 Конституции полномочия Совета Федерации, включая полномочия в законодательной сфере, определены в других положениях Конституции, а также установлены федеральными конституционными и федеральными законами. Например, согласно п. 2 ст. 84 Земельного кодекса Российской Федерации Совет Федерации утверждает изменение границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Это полномочие похоже на полномочие Совета Федерации, которое предусмотрено в п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции, однако не тождественно ему. В данном случае имеется в виду такая ситуация, когда изменение границ Москвы и Санкт-Петербурга не связано с изменением границ Московской области и Ленинградской области. Данное полномочие было реализовано в декабре 2009 г., когда Совет Федерации утвердил изменение границы Санкт-Петербурга, предусматривающее включение в границы города земель водного фонда, относящихся к акватории Финского залива.

Другие примеры не упомянутых в Конституции полномочий касаются так называемых кадровых вопросов. Совет Федерации по представлению Президента утверждает членов Президиума, а также председателя и членов Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ (ст. 15, 17 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»); назначает 10 членов Высшей квалификационной коллегии судей РФ — представителей общественности (ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»); по представлению Генерального прокурора назначает на должности его первого заместителя и заместителей (ст. 14 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»); назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ (ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») и др.

Основными актами Совета Федерации являются постановления. Кроме того, по общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями и обраще-

ниями, которые принимаются в том же порядке, что и постановления палаты¹.

Согласно ч. 3 ст. 102 Конституции, постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа его членов, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией. Такие особые случаи, предусматривающие какое-либо квалифицированное большинство от общего числа членов, установлены, например, в ст. 135 (для поддержки Советом Федерации предложения о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции требуется $\frac{3}{5}$ голосов), в ст. 93 (решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности принимается $\frac{2}{3}$ голосов), в ст. 108 (федеральный конституционный закон одобряется $\frac{3}{4}$ голосов).

В настоящее время общее число членов Совета Федерации — 166 (по два от каждого из 83 субъектов РФ).

§ 5. Вопросы ведения Государственной Думы. Акты Государственной Думы

Вопросы ведения Государственной Думы определены прежде всего в ст. 103 Конституции.

а) Государственная Дума дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ.

Согласно Регламенту Государственной Думы кандидат на должность Председателя Правительства представляет палате программу основных направлений деятельности будущего Правительства. Вопрос о даче согласия на назначение решается тайным или открытым голосованием (на практике с августа 1998 г. применялось открытое).

За годы действия Конституции палата давала согласие на назначение Председателя Правительства 11 раз. Предложенные Президентом кандидатуры были отклонены 4 раза, в 1998 г.

б) Государственная Дума решает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

¹ В качестве примера можно привести заявления «О поддержке антикризисных мер Правительства Российской Федерации» (от 22 апреля 2009 г.), «О позиции Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам сокращения и ограничения стратегических наступательных вооружений» (от 26 января 2011 г.), обращения «К Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву о признании независимости Южной Осетии и Абхазии» (от 25 августа 2008 г.), «К Правительству Российской Федерации по вопросу реализации жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой (попечительством), и лиц из их числа, не имеющих закрепленного жилого помещения» (от 19 июля 2010 г.).

Государственная Дума решает вопрос о доверии Правительству в двух формах: она может выразить недоверие Правительству, когда инициатива исходит от группы депутатов (численностью не менее $\frac{1}{5}$ от их общего числа, как установлено в ст. 149 Регламента), и может отказать Правительству в доверии, когда вопрос о доверии ставит Председатель Правительства.

Инициатива выразить недоверие Правительству рассматривалась Думой неоднократно (последний раз 9 февраля 2005 г.), однако принято такое решение было лишь однажды — 21 июня 1995 г. (голосами 241 депутата). Президент не отказал Правительству в поддержке. При повторном голосовании, состоявшемся 1 июля, большинства уже не было (за недоверие проголосовали 193 депутата).

в) Государственная Дума заслушивает ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Данное полномочие Государственной Думы было предусмотрено Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

В развитие этой конституционной новеллы Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» был дополнен ст. 40¹, в которой предусматривается, что подготовка ежегодных отчетов Правительства осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства, и что эти отчеты подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и «Парламентской газете».

Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете Правительства урегулировано гл. 18¹ Регламента Государственной Думы (введена 25 февраля 2009 г.). Вопросы о деятельности Правительства подготавливаются фракциями. Количество вопросов устанавливается Советом Государственной Думы. Утвержденный Советом перечень вопросов направляется в Правительство. По итогам рассмотрения ежегодного отчета Дума принимает постановление.

г) Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ.

В соответствии с п. «г» ст. 83 Конституции Государственная Дума назначает на должность Председателя Центрального банка РФ по представлению Президента РФ, он же ставит перед Думой вопрос об освобождении Председателя Банка от должности. В ст. 14 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлен срок, на который назначается Председатель Банка — четыре года, определены временные рамки для соответствующих действий Президента, указаны случаи, когда Председатель Банка мо-

жет быть освобожден от должности (например, при нарушении федеральных законов, регулирующих вопросы, связанные с деятельностью Банка России).

д) Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 5, 6) Государственная Дума назначает Председателя Счетной палаты и 6 из 12 аудиторов по представлению Президента РФ. Предложения о кандидатах могут вноситься Президенту фракциями и комитетами Государственной Думы, а также не менее одной пятой от общего числа ее депутатов. Форма голосования (как и по п. «б»—«г») в Регламенте Государственной Думы не predetermined.

е) Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека.

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного установлен Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», принятие которого предусмотрено п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции.

Предложения о кандидатах на эту должность могут вноситься Президентом РФ, Советом Федерации, фракциями в Государственной Думе и депутатами. Кандидатура нынешнего Уполномоченного, занимающего эту должность уже второй срок, была предложена Президентом (и в 2004 г., и в 2009-м). Дума назначает Уполномоченного и освобождает его от должности тайным голосованием. Срок его полномочий — 5 лет. Особенность назначения заключается в том, что само назначение (как и освобождение) производится обычным большинством голосов, а для включения в список для тайного голосования при назначении требуется не менее $\frac{2}{3}$ от общего числа депутатов. Такая конструкция позволяет обеспечить интересы думского меньшинства (разумеется, если оно имеет не менее $\frac{1}{3}$ голосов).

ж) Государственная Дума объявляет амнистию.

Амнистия объявляется Государственной Думой в отношении индивидуально неопределенного круга лиц. Актом об амнистии лица, совершившие преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности; лица, осужденные за совершение преступлений, могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такие лица могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, отбывших наказание, актом об амнистии может быть снята судимость (ст. 84 Уголовного кодекса РФ).

Согласно Регламенту Государственной Думы, указанное полномочие осуществляется путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии. За время действия

нынешней Конституции были объявлены 16 амнистий, например, 16 апреля 2010 г. — амнистия в связи с 65-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов.

3) *Государственная Дума выдвигает обвинение против Президента РФ для отрешения его от должности.*

В соответствии со ст. 93 Конституции с инициативой о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности могут выступить не менее $\frac{1}{3}$ от общего числа депутатов Думы; палата образует специальную комиссию, которая должна дать заключение; обвинение выдвигается $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов. Соответствующее постановление принимается либо тайным голосованием с использованием бюллетеней, либо открытым с применением именных бюллетеней. Порядок выдвижения обвинения урегулирован в гл. 22 Регламента Государственной Думы.

В мае 1999 г. состоялось голосование Государственной Думы по пяти предложениям о выдвижении обвинения против первого Президента РФ. Применялось открытое голосование именными бюллетенями. Ни одно из предложений не было поддержано; наибольшее количество голосов (283) получил «третий пункт» обвинения — «в связи с развязыванием и проведением военных действий на территории Чеченской Республики в 1994—1996 гг.».

Помимо ст. 103 Конституции полномочия Государственной Думы, включая и полномочия в законодательной сфере, определены и в других положениях Конституции, а также установлены федеральными конституционными и федеральными законами. В качестве примера можно привести следующие: Государственная Дума дает согласие на лишение неприкосновенности Уполномоченного по правам человека (ст. 12 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»); направляет в Национальный банковский совет трех членов из своего состава, а также по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ, назначает на должность членов Совета директоров Банка России (ст. 12, 15 Федерального закона о Банке России); назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ (ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Актами Государственной Думы являются постановления. Как установлено в ч. 2 ст. 103 Конституции, Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией. Данное положение, однако, не означает, что Государственная Дума принимает постановления только по этим вопросам.

Согласно ст. 93 Регламента Государственной Думы, палата принимает постановления и «по другим вопросам своей компетенции».

Кроме того, в Регламенте оговорено, что палата вправе принимать заявления и обращения, которые, в отличие от Совета Федерации, оформляются постановлением палаты¹.

Согласно ч. 3 ст. 103 Конституции, постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией. Такие особые случаи, предусматривающие какое-либо квалифицированное большинство от общего числа депутатов, установлены, например, в ст. 135 (для поддержки Государственной Думой предложения о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции требуется $\frac{3}{5}$ голосов), в ст. 93 и 108 (Государственная Дума выдвигает обвинение против Президента, а также одобряет федеральный конституционный закон $\frac{2}{3}$ голосов).

Вопрос о том, что следует понимать под общим числом депутатов Государственной Думы (450 или же число, полученное после вычета вакантных мандатов), был рассмотрен Конституционным Судом РФ. Осуществив толкование норм Конституции, он постановил, что положение об общем числе депутатов Государственной Думы следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы ст. 95 Конституции, — 450 депутатов².

Порядок опубликования и вступления в силу постановлений Государственной Думы, как и постановлений Совета Федерации, определяется Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Акты палат публикуются не позднее 10 дней после дня их принятия. Они направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем. Официальным опубликованием акта

¹ В качестве примера можно привести заявления «О ситуации, связанной с аномальными природными явлениями лета 2010 года» (от 7 сентября 2010 г.), «О позиции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам сокращения и ограничения стратегических наступательных вооружений» (от 25 января 2011 г.), обращения «К Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву о необходимости признания независимости Республики Южная Осетия и Республики Абхазия» (от 25 августа 2008 г.), «К Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину о принятии федеральной целевой программы «Молодежь России» на 2011—2015 годы» (от 7 апреля 2010 г.), «К парламентам государств — членов Организации Объединенных Наций и международным парламентским организациям о необходимости прекращения экономической, торговой и финансовой блокады Республики Куба» (от 22 октября 2010 г.).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451. Аналогичное понимание нужно распространять на положение об общем числе членов Совета Федерации.

палаты считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение (опубликование) на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Акты палат вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

§ 6. Роспуск Государственной Думы

Роспуск парламента (одной из его палат или обеих палат) является, как правило, способом разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной ветвями власти. В некоторых странах (в президентских республиках, например, в США) роспуск парламента не предусмотрен конституцией. Но при этом конституция в этом случае не предусматривает и право парламента выражать недоверие исполнительной власти. Роспуск парламента — это характерная черта парламентской республики (монархии), один из элементов системы сдержек и противовесов, формирующейся на основе принципа разделения властей.

Иногда конституции зарубежных государств предусматривают самороспуск парламента, например, Конституция Венгрии.

Отечественная практика конституционного регулирования народного представительства использовала ранее и применяет сегодня институт роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти.

В дореволюционной России право роспуска Государственной думы принадлежало монарху. Из четырех Государственных дум, работавших в период с 1906 г. по 1917 г., две первые Государственные думы были распущены досрочно (в 1906 г. и в 1907 г.).

В советский период институт роспуска мог быть использован только в случае непримиримых разногласий между палатами Верховного Совета СССР: согласно Конституциям СССР 1936 г. и 1977 г. палаты Верховного Совета СССР (Совет Союза и Совет Национальностей) распускались в этом случае Президиумом Верховного Совета СССР, который был обязан назначить новые выборы депутатов Верховного Совета СССР.

В РСФСР в течение длительного времени существовал однопалатный Верховный Совет. Поэтому Конституции РСФСР 1937 и 1978 гг. не предусматривали возможность роспуска Верховного Совета: не было оснований для этого. Правительство СССР и Правительство РСФСР формально были полностью подотчетны и подконтрольны соответствующим Верховным Советам, которые могли досрочно прекратить их полномочия.

Когда на исходе перестройки в СССР (1989 г.) и в РСФСР (1990 г.) были сформированы двухзвенные системы законодательной власти (соответствующий Съезд народных депутатов формировал соответствующий двухпалатный Верховный Совет), то Конституции СССР и РСФСР предусматривали, что в случае возникновения непримиримых разногласий между палатами соответствующего Верховного Совета спорный вопрос переносился на рассмотрение соответствующего Съезда народных депутатов, т. е. роспуск палат уже не предусматривался.

Конституция Российской Федерации (1993 г.) устанавливает возможность роспуска Государственной Думы, который является одним из элементов системы сдержек и противовесов, одним из способов разрешения коллизий между Президентом РФ и Государственной Думой (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ), а также между Президентом РФ и Правительством РФ с одной стороны и Государственной Думой с другой стороны (ч. 3 и ч. 4 ст. 117 Конституции РФ).

Роспуск Президентом РФ Государственной Думы можно рассматривать и как применение конституционно-правовой санкции к Государственной Думе за принятие решения, с которым не может согласиться Президент РФ и за которое она готова нести ответственность.

Роспуск Государственной Думы осуществляется указом Президента РФ. При этом она не может быть распущена исполняющим обязанностями Президента РФ (ст. 82, ч. 3 Конституции РФ).

В целях обеспечения конституционного статуса Федерального Собрания как постоянно действующего органа на Президента РФ возлагается обязанность одновременно с роспуском Государственной Думы (а в случае, предусмотренном ст. 111 Конституции РФ, также одновременно с назначением Председателя Правительства РФ) назначить и дату выборов, с тем чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Таким образом, момент роспуска Государственной Думы совпадает с назначением даты новых выборов.

Статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа гарантируется невозможностью роспуска Совета Федерации, а также установленными Конституцией РФ запретами на роспуск Государственной Думы (ч. 3, 4, 5 ст. 109).

Как констатировал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 11 ноября 1999 г. № 15-П, правовые последствия роспуска Государственной Думы заключаются в том, что с момента своего роспуска она не может принимать законы, а также осуществлять в заседаниях палаты иные полномочия. Такие конституционно-правовые последствия соответствуют цели роспуска Государственной Думы и обусловлены тем, что приведший к нему конфликт подлежит разре-

шению путем избрания нового состава Государственной Думы на основе свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа. Поэтому акты, принятые прежней Государственной Думой после решения о ее роспуске и назначении новых выборов, не имели бы легитимного характера.

Именно этим конституционные последствия предусмотренного ст. 109 Конституции Российской Федерации роспуска Государственной Думы, отметил Конституционный Суд РФ, отличаются от последствий, наступающих в связи с истечением конституционного срока полномочий Государственной Думы, которые, согласно ст. 99 (ч. 4) Конституции Российской Федерации, не прекращаются вплоть до начала работы Государственной Думы нового созыва. Другие возникающие в связи с роспуском Государственной Думы отношения, в том числе касающиеся статуса депутатов, которые не нашли непосредственного разрешения в Конституции Российской Федерации, как указал Конституционный Суд РФ, могут быть урегулированы законодателем.

Конституционный Суд РФ пришел также к следующему выводу: в силу статей 10 и 11 Конституции РФ, а также исходя из установленной ею системы сдержек и противовесов, конституционные полномочия, принадлежащие Государственной Думе, не могут осуществляться ни Президентом РФ, ни другой палатой Федерального Собрания — Советом Федерации.

Превентивное значение названных конституционно-правовых последствий возможного роспуска Государственной Думы заключается, по мнению Конституционного Суда РФ, в том, что они призваны удерживать Президента РФ и Государственную Думу от необоснованных конфликтов, препятствующих согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти.

§ 7. Внутреннее устройство и органы палат Федерального Собрания

Внутреннее устройство палат Федерального Собрания, структура создаваемых ими своих органов обусловлены конституционными задачами и функциями парламента в целом, вопросами ведения каждой палаты, а также необходимостью эффективного, рационального осуществления полномочий парламента и его палат. Организация работы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в соответствующих палатах парламента строится с учетом их внутренней структуры. Конституция РФ в ст. 101 устанавливает основы внутренней организации палат Федерального Собрания, которые получают свое развитие и детализацию в регламентах палат.

§ 7.1. Внутреннее устройство и органы Совета Федерации

Организация внутреннего устройства Совета Федерации включает в себя избрание Председателя палаты и его заместителей, формирование органов палаты, распределение членов палаты для работы в создаваемых палатой органах, а также образование аппарата Совета Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 101) Совет Федерации избирает из своего состава Председателя палаты и его заместителей, а также образует комитеты по вопросам своего ведения. В Регламенте Совета Федерации содержится полный перечень его органов и должностных лиц, устанавливаются их полномочия.

Органами Совета Федерации являются:

- а) Совет палаты,
- б) комитеты¹ Совета Федерации.

К должностным лицам Совета Федерации Регламент палаты относит:

- а) Председателя Совета Федерации и его заместителей;
- б) председателей комитетов Совета Федерации и их заместителей;
- в) членов комитетов Совета Федерации.

Таким образом, учитывая, что, согласно ст. 28 Регламента палаты, члены Совета Федерации обязаны состоять в одном из комитетов Совета Федерации (за исключением Председателя Совета Федерации и его заместителей, которые могут в них состоять), все члены Совета Федерации имеют статус должностного лица Совета Федерации.

В Совете Федерации в соответствии со ст. 3 его Регламента не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений, а также организация и ведение любой деятельности в интересах политических партий. Поэтому в отличие от Государственной Думы, где депутаты, избранные по партийным спискам, образуют фракции, члены Совета Федерации находятся в гораздо меньшей зависимости от политических партий. Хотя надо учитывать, что расстановка партийных сил в законодательных органах субъектов РФ, которые делегируют представителей от субъектов РФ в Совет Федерации, в определенной степени может оказывать влияние на позицию членов Совета Федерации в ходе обсуждения и принятия палатой решений.

Центральное место в структуре органов и должностных лиц Совета Федерации занимает его Председатель, избираемый тайным голосованием с использованием бюллетеней или электронной системы. Круг его полномочий, устанавливаемый Регламентом палаты, весьма широк.

К ним относятся, *во-первых, полномочия, связанные с подготовкой и проведением заседаний палаты.* Председатель Совета Федерации: а) со-

¹ До недавнего времени в Совете Федерации имелись также и постоянные комиссии (см. об этом: Постановление Совета Федерации от 9 ноября 2011 г. № 439-СФ).

зывает заседания палаты, в том числе внеочередные; б) формирует проект повестки дня заседания, вносит его на рассмотрение Совета палаты, представляет затем Совету Федерации; в) ведет заседания палаты; г) подписывает постановления Совета Федерации и др.

Во-вторых, Председатель Совета Федерации обладает полномочиями, связанными с организацией работы органов и должностных лиц палаты. Он: организует работу Совета палаты, ведет его заседания, координирует работу комитетов и комиссий Совета Федерации, утверждает график приема граждан членами комитетов, комиссий Совета Федерации, а также направляет другим должностным лицам палаты для рассмотрения индивидуальные и коллективные обращения граждан, поступившие в Совет Федерации и др.

В-третьих, Председатель Совета Федерации осуществляет представительские функции: представляет палату во взаимоотношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, с парламентами иностранных государств, международными организациями и др., участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ и др.

В-четвертых, Председатель Совета Федерации осуществляет общее руководство Аппаратом Совета Федерации и контроль его деятельности: с согласия Советов палаты он назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата; утверждает его штатную численность и др.

Председатель Совета Федерации осуществляет и иные полномочия, закрепленные за ним Регламентом Совета Федерации.

По вопросам, отнесенным к его компетенции, Председатель Совета Федерации издает распоряжения и дает поручения. Совет Федерации вправе отменить распоряжение Председателя Совета Федерации, противоречащее законодательству Российской Федерации и Регламенту палаты.

Регламент Совета Федерации предусматривает должность *почетного Председателя палаты*. Им может быть избран Председатель Совета Федерации, прекративший свои полномочия на этом посту. Звание почетного Председателя Совета Федерации является пожизненным. Почетному Председателю Совета Федерации, а также Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва отводятся специальные места в зале заседаний Совета Федерации и рабочие помещения в здании Совета Федерации. Они вправе принимать участие с правом совещательного голоса в заседаниях Совета Федерации, комитетов палаты, а также в работе парламентских слушаний, в заседаниях круглых столов и иных мероприятиях, проводимых в Совете Федерации

Первый заместитель и заместители Председателя Совета Федерации избираются из числа членов палаты в том же порядке, что и его

Председатель Совета Федерации. При этом представители от одного субъекта Российской Федерации не могут быть одновременно избраны на эти должности, а также на должность Председателя Совета Федерации. Свои полномочия они осуществляют в соответствии с Регламентом и распределением обязанностей между ними, установленным Председателем палаты.

Председатель Совета Федерации, его заместители могут быть освобождены от должности на основании решения палаты, принимаемого большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации образуется *Совет палаты*, который является постоянно действующим органом Совета Федерации. В состав Совета палаты входят Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители, а также председатели комитетов Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты. В круг его ведения входят вопросы: а) планирования работы Совета Федерации (Совет палаты утверждает графики заседаний Совета Федерации и т. п.); б) подготовки заседания палаты (Совет палаты формирует список лиц, приглашенных на заседание палаты и т. п.) и другие вопросы.

Решения Совета палаты принимаются большинством голосов от общего числа членов палаты, входящих в его состав. Совет Федерации вправе отменить решение Совета палаты.

Важнейшим элементом внутреннего устройства Совета Федерации являются *комитеты*, образуемые им из числа членов палаты. Палата вправе формировать временные комиссии, которые создаются для решения конкретной задачи на определенный срок.

Комитеты Совета Федерации образуются для предварительного рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации, разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

Каждый член Совета Федерации, за исключением Председателя палаты и его заместителей, обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации. В состав комитета палаты должны входить не менее 11 и не более 21 членов Совета Федерации. Комитеты вправе образовывать подкомитеты, определять вопросы их ведения.

При Совете Федерации могут создаваться совещательные (консультативные) органы. Так, в целях обеспечения единого правового пространства Российской Федерации, координации законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и обмена опытом создан Совет по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (*Совет законодателей*).

Совет Федерации создал Совет по взаимодействию Совета Федерации с молодежными парламентами субъектов РФ, молодежными общественными объединениями Российской Федерации (Молодежную парламентскую ассамблею) и утвердил своим постановлением от 8 августа 2004 г. № 286-СФ Положение об этом Совете (Молодежной парламентской ассамблее).

Для обеспечения деятельности Совета Федерации создается *Аппарат Совета Федерации*, обладающий правами юридического лица и состоящий главным образом из федеральных государственных гражданских служащих. В его составе могут находиться и граждане, с которыми заключены срочные трудовые договоры. Его статус, задачи и функции определены Регламентом Совета Федерации (гл. 11), а также положением об Аппарате Совета Федерации, которое утверждается Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации. Структура Аппарата Совета Федерации утверждается Председателем палаты. Она включает: Секретариат Председателя Совета Федерации, Секретариат первого заместителя Председателя Совета Федерации, секретариаты заместителей Председателя Совета Федерации, аппараты комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, иные структурные подразделения (управления, отделы).

Работой Аппарата Совета Федерации руководит Руководитель Аппарата Совета Федерации, который назначается на должность и освобождается от должности Председателем Совета Федерации. Последний должен согласовывать свое решение с Советом палаты.

Аппарат Совета Федерации подотчетен Совету Федерации и Председателю Совета Федерации.

§ 7.2. Внутреннее устройство и органы Государственной Думы

Внутреннее устройство Государственной Думы определяется ее Регламентом, принятым Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД. Однако ряд наиболее важных норм, устанавливающих элементы внутреннего устройства, содержатся в Конституции РФ. Так, из ст. 101 следует, что Государственная Дума избирает из своего состава Председателя и его заместителей, образует комитеты и комиссии.

В соответствии с Регламентом палаты (разд. 1) *Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы и заместители Председателя Государственной Думы* избираются из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. Государственная Дума может принять решение о проведении открытого голосования. Число заместителей Председателя определяет палата.

Регламент устанавливает широкий круг полномочий Председателя, в частности, он ведет заседания палаты; ведает вопросами внутреннего распорядка палаты; организует работу Совета Государственной Думы; осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы; назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата; представляет палату во взаимоотношениях с Президентом РФ, иными государственными органами, общественными объединениями, субъектами РФ, а также с парламентами иностранных государств, высшими должностными лицами иностранных государств и международными организациями; подписывает постановления Государственной Думы; издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции, выполняет ряд иных функций. Государственная Дума вправе отменить любое распоряжение, поручение своего Председателя.

Заместители Председателя Государственной Думы замещают Председателя в его отсутствие, по его поручению ведут заседания палаты, координируют деятельность комитетов и комиссий, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности.

Деятельность Председателя обеспечивается *Секретариатом Председателя Государственной Думы*, а деятельность заместителей — их секретариатами.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается *Совет Государственной Думы*. Его членами с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, его первые заместители, заместители и руководители фракции. Заседание Совета ведет Председатель. В работе Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели или по их поручению представители комитетов Государственной Думы.

Совет Государственной Думы планирует законопроектную работу и календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц с указанием тематических блоков (государственное строительство и конституционные права граждан; экономическая политика; социальная политика; бюджетное, налоговое, финансовое законодательство; оборона и безопасность; ратификация международных договоров Российской Федерации); созывает по предложению Президента РФ, по требованию фракции, поддержанному не менее чем $\frac{1}{5}$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, или по предложению Председателя внеочередные заседания палаты; назначает соответствующий комитет ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в Государственную Думу; по предложению комитетов принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы, если им не выполнены требования Конституции РФ или

Регламента; принимает ряд решений, в том числе о проведении парламентских слушаний, о награждении Почетной грамотой Государственной Думы, почетным знаком Государственной Думы «За заслуги в развитии парламентаризма»; решает иные вопросы организации работы Государственной Думы. Государственная Дума вправе отменить решение Совета Государственной Думы.

Поскольку все депутаты Государственной Думы избраны в составе партийных списков, каждый депутат входит в соответствующее депутатское объединение — фракцию. *Фракция — объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе.* Полное наименование фракции должно соответствовать наименованию политической партии. Фракция вправе иметь установленное положение о фракции краткое наименование, соответствующее ее полному наименованию. В Думе шестого созыва работают 4 фракции: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия». В последующих созывах количество фракций (их не может быть менее двух) будет зависеть от количества партийных списков, допущенных к распределению депутатских мандатов.

Фракция избирает из своего состава руководителя и заместителя (заместителей) руководителя фракции. В соответствии с положением о фракции она может образовывать руководящий орган (руководящие органы). В составе фракции численностью более 100 депутатов могут создаваться внутрифракционные группы, численность которых не может составлять менее 50 депутатов.

Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной фракции. В случае выхода из состава фракции полномочия депутата прекращаются.

В соответствии со ст. 101 (ч. 3) Конституции РФ Дума образует из числа депутатов палаты *комитеты Государственной Думы*. Комитеты вносят предложения по формированию проекта примерной программы законопроектной работы Думы на очередную сессию и проекта календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц, а также вносят предложения о включении законопроектов в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой; подготавливают заключения, проекты постановлений палаты и проекты документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями Думы; подготавливают запросы в Конституционный Суд РФ; организуют проводимые Государственной Думой парламентские слушания; дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета; проводят анализ практики применения законодательства;

вносят предложения о проведении мероприятий в Государственной Думе; рассматривают обращения граждан.

Комитеты образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты.

Комитет может создавать *подкомитеты* по основным направлениям своей деятельности.

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

Для подготовки отдельных вопросов комитет, комиссия Государственной Думы могут создавать рабочие группы из числа своих членов, других депутатов Государственной Думы, представителей государственных органов и иных организаций. В случаях, предусмотренных Регламентом, комитет Государственной Думы может образовывать иные рабочие органы. Комитет, комиссия вправе привлекать к своей работе экспертов Правового управления Аппарата Государственной Думы и других экспертов, а также принимать решение о проведении независимой экспертизы законопроектов.

Для подготовки к рассмотрению палатой вопросов, связанных с нарушением правил депутатской этики, Государственная Дума на срок ее полномочий образует *Комиссию Государственной Думы по вопросам депутатской этики*, которая в части обеспечения своей деятельности имеет статус комитета Государственной Думы.

Внутреннее устройство Государственной Думы направлено на эффективное осуществление функций палаты.

§ 8. Общий порядок работы палат Федерального Собрания

Деятельность палат парламента основывается на принципах свободного, публичного и коллективного обсуждения и решения вопросов. В случаях, предусмотренных Регламентами палат, могут проводиться закрытые заседания. В деятельности Государственной Думы находят свое воплощение принципы политического многообразия и многопартийности. Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, ее депутаты образуют фракции. В Совете Федерации, как уже отмечалось, не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений, а также организация и ведение любой деятельности в интересах политических партий.

Совет Федерации и Государственная Дума проводят ежегодно две сессии: весеннюю и осеннюю, в рамках которых проходят заседания палат, осуществляется работа комитетов и комиссий палат, проводят-

ся парламентские слушания, используются другие формы парламентской работы.

§ 8.1. Общий порядок работы Совета Федерации

Деятельность Совета Федерации осуществляется в парламентских формах, установленных Конституцией, федеральными законами и Регламентом палаты. Основными формами работы Совета Федерации, как и Государственной Думы, являются сессии и проводимые во время сессий заседания палаты.

Согласно Регламенту палаты, Совет Федерации собирается на *сессии*, как правило, на весеннюю — с 25 января по 15 июля и 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 в субъектах Российской Федерации, ведется работа членов Совета Федерации в субъектах Российской Федерации.

Членам Совета Федерации ежемесячно предоставляется до десяти дней для работы в субъектах Российской Федерации, представителями от которых они являются, без учета времени, затраченного на проезд в субъект Российской Федерации и обратно.

Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Совет палаты утверждает графики заседаний Совета Федерации на весеннюю и осеннюю сессии. Созывает заседание Совета Федерации его председатель. Регламент предусматривает возможность проведения внеочередных заседаний Совета Федерации.

Заседание проводится в один день или в течение нескольких дней подряд. Каждый день заседания Совета Федерации состоит из утреннего и вечернего заседаний. Утреннее заседание проводится с 10 до 14 часов с перерывом на 30 минут, вечернее — с 16 до 18 часов. По решению Совета Федерации время проведения заседания может быть изменено.

Заседания Совета Федерации проводятся в городе Москве, однако по решению палаты место проведения заседания может быть изменено.

Проект повестки дня очередного заседания палаты формируется Председателем Совета Федерации. Данный проект представляет собой перечень вопросов, которые предполагается рассмотреть на заседании палаты. В нем содержится также указание на очередность рассмотрения вопросов, называется комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение каждого вопроса, указываются докладчики (содокладчики) по каждому вопросу, а также содержатся иные сведения, устанавливаемые Советом палаты.

Регламентом Совета Федерации предусмотрено, что в первую очередь в проект повестки дня очередного заседания палаты вносятся вопросы, подлежащие включению в повестку дня без обсуждения и голосования. К ним, в частности, относятся вопросы: а) об обсуждении посланий и обращений Президента Российской Федерации; б) о проектах законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, одобренных Государственной Думой; в) об одобренных Государственной Думой федеральных конституционных законах; г) о принятых Государственной Думой федеральных законах и др.

Вопросы включаются в проект повестки дня очередного заседания Совета Федерации при представлении проекта акта, предлагаемого для принятия Советом Федерации.

Члены Совета Федерации своевременно извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палаты. Регламент Совета Федерации устанавливает порядок предоставления членам палаты проектов актов Совета Федерации и других материалов по вопросам, внесенным в проект повестки дня заседания.

Заседание Совета Федерации начинается с поименной регистрации членов палаты и считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Совета Федерации. В заседаниях Совета Федерации могут принимать участие Президент РФ, Председатель Правительства РФ, члены Правительства РФ и другие лица, перечень которых содержится в Регламенте Совета Федерации.

Заседания Совета Федерации проводятся открыто, на гласной основе и освещаются средствами массовой информации. При этом представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях палаты при условии их аккредитации в Совете Федерации.

Вместе с тем Совет Федерации может принять решение о проведении закрытого заседания. Данное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее чем $\frac{1}{4}$ голосов от общего числа его членов. Содержание закрытого заседания Совета Федерации, сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, могут быть использованы членами Совета Федерации только для их деятельности в Совете Федерации.

Заседание Совета Федерации ведет председательствующий, которым может быть Председатель Совета Федерации, его заместитель или старейший по возрасту член Совета Федерации из присутствующих на заседании. Права председательствующего подробно определены Регламентом палаты.

В ходе заседания Совета Федерации председательствующий не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых во-

просов, комментировать выступления, давать характеристику выступающим. Если председательствующий посчитал необходимым принять участие в обсуждении какого-либо вопроса, он, получив слово, передает свои функции до принятия решения по обсуждаемому вопросу другому председательствующему.

На заседаниях Совета Федерации предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад; содоклад; заключительное слово по обсуждаемому вопросу; выступление кандидата на выборную (назначаемую) должность; выступление в прениях; выступление по обсуждаемой кандидатуре; выступление по мотивам голосования; выступление по порядку ведения заседания; предложение; справка; информация; заявление; обращение.

Никто не вправе выступать на заседании Совета Федерации без разрешения председательствующего. Нарушившего это правило председательствующий лишает слова без предупреждения.

Выступающий на заседании Совета Федерации не вправе употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству граждан и должностных лиц, призывать к незаконным действиям, допускать выражения, разжигающие национальную и социальную рознь, использовать заведомо недостоверную информацию, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес.

Регламент Совета Федерации устанавливает круг лиц, которые имеют право внеочередного выступления на заседании Совета Федерации. Это право предоставляется Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, председателям обеих палат российского парламента, полномочному представителю Президента РФ в Совете Федерации, полномочному представителю Правительства Российской Федерации в Совете Федерации и др.

Заседание Совета Федерации ведется на русском языке. Член Совета Федерации, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, не менее чем за сутки уведомляет об этом Председателя Совета Федерации. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы или бюллетенями. Решение о способе голосования считается принятым, если за него проголосовало более половины от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее $\frac{1}{4}$ от общего числа членов Совета Федерации. Регламент устанавливает виды голосования (качественное, рейтинговое, альтернативное) и порядок их использования (ст. 61).

Член Совета Федерации лично осуществляет свое право на голосование. Передача членом Совета Федерации своего голоса другому чле-

ну палаты в связи с отсутствием на заседании палаты по уважительным причинам (как это предусматривает Регламент Государственной Думы в отношении права голоса депутатов) Регламент Совета Федерации не допускает. Член Совета Федерации имеет право голосовать за принятие решения, против принятия решения либо воздержаться от принятия решения.

Проекты актов, вносимых на рассмотрение Совета Федерации, проходят юридическую и лингвистическую экспертизы в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации и визируются их должностными лицами.

Решения, принятые на заседаниях Совета Федерации, оформляются постановлениями палаты или выписками из протокола заседания.

По общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями, обращениями, принимаемыми в том же порядке, что и постановления палаты.

На заседании Совета Федерации ведутся протокол и стенограмма. Протокол заседания Совета Федерации подписывается председательствующим на заседании. Стенограмма открытого заседания Совета Федерации подлежит опубликованию в его и стенографическом отчете заседания. Стенограмма закрытого заседания палаты хранится в соответствующем структурном подразделении Аппарата Совета Федерации на правах секретного документа.

Регламент Совета Федерации устанавливает порядок: а) участия Совета Федерации в парламентском расследовании Федерального Собрания (гл. 7.1.); б) проведения «правительственного часа» на заседании палаты (гл. 8); в) подготовки и принятия парламентского запроса Совета Федерации (гл. 9); г) парламентских слушаний и использования других форм парламентской работы (гл. 10).

По решению Совета Федерации, Совета палаты в Совете Федерации могут проводиться форумы, круглые столы, конференции, семинары и иные мероприятия по вопросам ведения палаты. Инициаторами проведения этих мероприятий могут быть Совет палаты, Председатель Совета Федерации, комитеты, комиссии Совета Федерации.

§ 8.2. Общий порядок работы Государственной Думы

Для реализации функций Государственной Думы большое значение имеет установление такого порядка ее работы, который обеспечивал бы слаженную и эффективную работу депутатов и работников аппарата палаты. Общий порядок работы Государственной Думы определяется Конституцией и Регламентом палаты (разд. II).

Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания, но Президент РФ может созвать заседание ранее это-

го срока. До начала работы Думы нового созыва из числа избранных на новый срок депутатов формируется временная депутатская рабочая группа по подготовке первого заседания. Группа избирает из своего состава руководителя и его заместителя (заместителей).

Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат; эта парламентская традиция соблюдается большинством парламентов мира. В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя заседания Государственной Думы могут вести поочередно представители фракций по согласованию между ними.

На первом заседании депутаты открытым голосованием избирают Счетную комиссию, Временную комиссию по Регламенту и организации работы Государственной Думы, Временный секретариат Государственной Думы, которые выполняют функции, необходимые для обеспечения деятельности Думы до избрания постоянно действующих органов, а также проводят выборы Председателя Государственной Думы и его заместителей.

В соответствии с Регламентом палаты заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации (СМИ). По решению палаты на ее заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по законопроектам и иным вопросам. Представители СМИ могут присутствовать на открытых заседаниях палаты при условии их аккредитации в Государственной Думе. Палата может принять решение о проведении закрытого заседания. Регламент определяет круг лиц, которые могут присутствовать как на открытых, так и на закрытых заседаниях. В их числе: Президент РФ, полномочный представитель Президента в Государственной Думе, Председатель и члены Совета Федерации, Председатель и члены Правительства РФ, полномочный представитель Правительства в Государственной Думе, члены Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель Счетной палаты РФ, его заместители, аудиторы Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральный Прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ. Члены Общественной палаты, уполномоченные советом Общественной палаты могут присутствовать на открытых заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, являвшихся объектом экспертизы Общественной палаты. Представители политических партий, не представленных в Государственной Думе, один раз в год по решению Совета Государственной Думы могут присутствовать на заседании Государственной Думы.

На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы.

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии в соответствии с распорядком работы, утверждаемым постановлением палаты. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями. Как правило, две недели каждого месяца в этот период предназначаются для проведения заседаний палаты, заседаний Совета Государственной Думы, одна неделя — для работы депутатов в комитетах, комиссиях и во фракциях, одна неделя — для работы с избирателями.

На заседаниях Государственной Думы в 17 часов проводится «час голосования», на который выносятся законы, законопроекты и проекты постановлений Думы, которые уже были предметом обсуждения палаты.

На заседаниях Государственной Думы, как правило по средам, отводится время для ответов федерального министра (федеральных министров), иных должностных лиц, на вопросы депутатов Государственной Думы — «правительственный час».

Заседание Государственной Думы начинается с регистрации присутствующих на заседании депутатов. Это необходимо для определения правомочности заседания, условием которой является присутствие на нем большинства от общего числа депутатов палаты (226). Регламент устанавливает обязанность депутата присутствовать на заседаниях палаты, а в случае невозможности информировать об этом Председателя и руководителя своей фракции.

Регламент устанавливает, что выступающий в Государственной Думе депутат не вправе нарушать правила депутатской этики: употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае нарушения этих требований председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания. По решению палаты депутат может быть лишен права выступления на срок до одного месяца.

На заседаниях депутаты вправе участвовать в прениях, вносить предложения, замечания и поправки по существу обсуждаемых вопросов, предлагать кандидатуры и высказывать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Государственной Думой, задавать вопросы, давать справки, а также пользоваться иными установленными правами.

Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю и членам Правительства РФ, Генеральному Прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ и другим органам и лицам, указанным в законе, по вопросам, входящим в их компетенцию.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат, желающий выступить на ином языке народов России, заблаговременно уведомляет об этом Совет Государственной Думы. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

В соответствии со ст. 101 (ч. 3) Конституции РФ Государственная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания, где обсуждаются вопросы, отнесенные к ведению Государственной Думы. По инициативе комитета, комиссии Государственной Думы, фракции в помещениях Государственной Думы, не закрепленных за комитетами, комиссиями и фракциями, могут проводиться совещания, круглые столы, семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Государственной Думы.

Депутат Государственной Думы поддерживает связь с избирателями на соответствующей территории: рассматривает обращения избирателей, лично ведет их прием (не реже чем один раз в два месяца), проводит встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, осуществляет иные предусмотренные законодательством РФ меры, обеспечивающие связь с избирателями.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (226), если иной порядок не предусмотрен Конституцией РФ.

Свое право на голосование депутат осуществляет лично. Соблюдение требования о необходимости личного голосования депутата Государственной Думы как существенный элемент надлежащего порядка принятия федеральных законов является обязательным. При использовании для голосования электронной системы допускается передача депутатом своего голоса другому депутату в связи с отсутствием на заседании по уважительным причинам.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы, фракций, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, Председателя Государственной Думы, его заместителей осуществляет Аппарат Государственной Думы, который формируется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и имеет статус юридического лица.

§ 9. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы

Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы определяют конституционно-правовые нормы, устанавливающие их права, обязанности, ответственность и закрепляющие гарантии осуществления их деятельности. Эти нормы содержатся в Конституции РФ, Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральном законе от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в других законах и подзаконных актах, в регламентах палат.

Членом Совета Федерации является представитель от субъекта Российской Федерации, уполномоченный осуществлять в Совете Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Депутатом Государственной Думы является избранный представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Досрочное прекращение полномочий парламентариев возможно в случаях: а) письменного заявления о сложении своих полномочий; б) избрания депутатом законодательного органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом, а также назначения на иную государственную должность; в) поступления парламентария на государственную или муниципальную службу, вхождения их в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; г) утраты гражданства России или приобретения гражданства иностранного государства; д) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося парламентарием; е) вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности либо о признании парламентария недееспособным; ж) признания безвестно отсутствующими либо объявления умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу; з) смерти парламентария.

Полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ. Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются также в случае роспуска Государственной Думы и выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит.

Парламентарии работают на профессиональной основе.

Их мандат имеет свои особенности. Депутат Государственной Думы формально обладает свободным депутатским мандатом: он не связан инструкциями и поручениями своих избирателей, которые его не вправе отозвать. Вместе с тем он обязан входить в состав партийной фракции, руководствоваться ее решениями. Депутат обязан также встречаться с избирателями, вести их прием, рассматривать их обращения. Член Совета Федерации находится в определенной зависимости от органов, которые его делегировали в палату: полномочия члена Совета Федерации могут быть досрочно прекращены указанными органами.

Формами деятельности парламентариев являются: а) участие в заседаниях палат; б) участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ, а также рабочих групп, создаваемых парламентскими комиссиями; в) участие в выполнении поручений соответственно Совета Федерации, Государственной Думы и их органов; г) участие в парламентских слушаниях; д) внесение законопроектов в Государственную Думу; е) внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса); ж) обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты; з) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Формой деятельности депутата также является работа с избирателями и участие в работе фракции.

Участие парламентариев в деятельности палат Федерального Собрания, в реализации их полномочий обеспечивается соответствующими *гарантиями*.

По вопросам своей деятельности член Совета Федерации, депутат Государственной Думы пользуются правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Парламентариям гарантируется право на получение и распространение информации. Они получают необходимые информационные и справочные материалы. При обращении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица указанных органов, объединений и организаций безотлагательно (а при необходимости получения дополнительных материалов — не

позднее 30 дней со дня получения обращения) дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения.

Органы государственной власти субъектов РФ обязаны предоставлять члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы для осуществления ими своих полномочий на территории соответствующего субъекта РФ транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, и необходимой оргтехникой, включая персональные компьютеры, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, а также обеспечивать иные условия для осуществления ими своих полномочий.

Парламентариям гарантируются их трудовые права члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. В частности, члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы, работавшим до избрания (назначения) членом Совета Федерации, избрания депутатом Государственной Думы по трудовому договору, после прекращения их полномочий предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации.

По объему социальных гарантий парламентарии приравниваются к министрам.

К таким гарантиям относятся: ежемесячное вознаграждение; оплачиваемый отпуск; медицинское и санаторно-курортное обслуживание (включая членов семьи); зачисление срока работы в парламенте в стаж государственной гражданской службы; пенсионное обеспечение; государственное страхование; жилищно-бытовое и транспортное обслуживание и др. Законом предусмотрены материальные гарантии парламентариям, досрочно прекратившим свои полномочия.

Парламентарий вправе иметь помощников по работе в палате парламента и по работе в субъекте РФ. Помощником парламентария может быть только гражданин Российской Федерации. Парламентарии могут иметь до пяти помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору. Число помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору, не может быть более двух.

Помощник парламентария, работающий по срочному служебному контракту, является федеральным государственным гражданским служащим категории «помощники (советники)», замещающим ведущую должность федеральной государственной гражданской службы.

Помощники, работающие по срочному трудовому договору, могут работать как на постоянной основе, так и по совместительству.

Парламентарии вправе иметь до 40 помощников, работающих на общественных началах, по работе соответственно в Совете Федера-

ции, Государственной Думе, а также по работе в субъекте Российской Федерации

Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы на весь срок полномочий выдается дипломатический паспорт.

Парламентарии в течение всего срока полномочий обладают неприкосновенностью. Это означает, что они не могут быть: привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу; подвергнуты личному досмотру. Неприкосновенность парламентария распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Также не допускается привлечение парламентариев к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате и другие действия, соответствующие их статусу (*парламентский иммунитет*), в том числе по истечении срока их полномочий. Парламентарий вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или по уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением ими своих полномочий.

Вопрос о лишении неприкосновенности решается соответствующей палатой по представлению Генерального Прокурора РФ.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 20 февраля 1996 года № 5-П признал, что неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в ст. 98 Конституции РФ, один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости.

В работе парламентарии *обязаны* соблюдать этические нормы, ответственность за несоблюдение предусмотрена Регламентами палат. Также к обязанностям парламентария закон относит ежегодное представление декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности.

§ 10. Парламентский контроль

Парламентский контроль относится к важнейшим функциям Федерального Собрания РФ.

Он призван, во-первых, обеспечить подотчетность и подконтрольность исполнительной власти законодательному (представительному) органу Российской Федерации.

Во-вторых, парламентский контроль является необходимым элементом системы сдержек и противовесов, формирующейся в процессе разделения властей. Он предполагает наличие у парламента полномочий, направленных на взаимное уравнивание властей, сохранения баланса их полномочий.

В-третьих, парламентский контроль оказывает воздействие на общественно-политическую жизнь государства в целом, способствуя утверждению и развитию в обществе демократических принципов: гласности, свободы мнений и дискуссий, уважения к закону, к правам человека, ответственности органов публичной власти и их должностных лиц и др.

Конституция РФ 1993 г. закрепила за парламентом сравнительно небольшой перечень прав в сфере парламентского контроля. Но вместе с тем, определяя компетенцию палат Федерального Собрания, она заложила основы для развития форм парламентского контроля при рассмотрении и решении вопросов, отнесенных к ведению палат парламента.

Конституционные положения о статусе Федерального Собрания, его палат нашли свое развитие в правовом закреплении соответствующих форм парламентского контроля в регламентах парламента, а также в федеральных законах, устанавливающих статус членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, компетенцию Правительства РФ, Счетной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека РФ и др.

Ключевой вопрос парламентского контроля, его сердцевина — это контроль Федерального Собрания, его палат за деятельностью исполнительной власти. Ответственность Правительства перед парламентом основывается на его статусе как высшего органа исполнительной власти, на конституционном закреплении полномочий Председателя Правительства, который определяет основные направления деятельности Правительства в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ (ст. 113 Конституции РФ).

Конституция РФ, федеральные законы, регламенты палат Федерального Собрания устанавливают следующие *формы парламентского контроля за деятельностью Правительства*, возглавляющего единую систему исполнительной власти в Российской Федерации:

- а) решение вопроса о доверии Правительству,
- б) заслушивание ежегодных отчетов Правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

- в) парламентское расследование;
- г) бюджетно-финансовый контроль (заслушивание отчета об исполнении федерального бюджета и др.);
- д) «правительственный час»;
- е) парламентские и депутатские запросы;
- ж) парламентские слушания и др.

При этом следует учитывать, что одни формы парламентского контроля используются парламентом в целом, т. е. совместно обеими палатами (парламентское расследование), другие — каждой палатой самостоятельно (парламентский запрос и др.), а некоторые только одной из палат (вопрос о доверии Правительству и др.).

Осуществление парламентского контроля предполагает обеспечение парламента, его палат, комитетов и комиссий палат, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы необходимой для осуществления контрольной деятельности информацией. Законодательство Российской Федерации устанавливает гарантии получения такой информации.

В соответствии со ст. 117 (ч. 3 и 4) Конституции РФ Государственная Дума решает *вопрос о доверии Правительству*: она вправе выразить недоверие Правительству по собственной инициативе, а также в случае, когда вопрос о доверии Правительству ставит его Председатель. Государственная Дума принимает постановление о недоверии Правительству большинством голосов от общего числа депутатов открытым или тайным (по решению палаты) голосованием. В случае если Президент не согласится с решением Государственной Думы о недоверии Правительству, которое выразила Государственная Дума по собственной инициативе, а палата в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, то Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. Если председатель Правительства ставит вопрос перед палатой парламента о доверии Правительству, и она отказывает ему в доверии, то Президент вправе отправить Правительство в отставку или распустить Государственную Думу. Конституция РФ (часть 3 статьи 109) предусматривает некоторые гарантии от произвольного роспуска Государственной Думы, закрепляя, в частности, что она не может быть распущена по указанным выше основаниям в течение года после ее избрания.

В соответствии со ст. 103 и 114 Конституции РФ Государственная Дума ежегодно заслушивает *отчеты Правительства* о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Начало такой практики было положено весной 2009 г., после того, как в Конституцию РФ были внесены соответствующие поправки. По итогам рассмотрения отчета, как показывает практика их

проведения, принимаются соответствующие постановления Государственной Думы, которые направляются Президенту, Правительству и Совету Федерации. Складывающаяся практика ежегодных отчетов Правительства свидетельствует: они не стали пока общественно и политически значимым событием в жизни страны.

Система парламентского контроля в России включает *институт парламентского расследования*, который является существенным и действенным элементом системы политико-правовых сдержек и противовесов во взаимоотношениях парламента и исполнительной власти. До принятия в 2005 г. Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» существовала неопределенность в использовании этого института парламентского контроля. Конституция РФ прямо не закрепляет за парламентом право проводить парламентское расследование, но признает право палат создавать комиссии, которые парламент может наделять соответствующими полномочиями¹. Проведение парламентом расследования трагических событий, произошедших в сентябре 2004 г. в Беслане, выявило необходимость законодательного закрепления процедуры парламентского расследования². На это обратил внимание Президент в своем Послании Федеральному Собранию в 2005 г. В результате был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому парламентскому расследованию подлежат: 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом парламентскому расследованию не подлежат: а) деятельность Президента Российской Федерации; б) деятельность суда по осуществлению правосудия; в) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Закон, таким образом, не относит деятельность Президента к предметам парламентского расследования. Однако это не означает, что Пре-

¹ Например, Государственная Дума 21 февраля 1997 г. образовала комиссию по проверке фактов коррупции должностных лиц органов государственной власти города Санкт-Петербурга и утвердила положение об этой комиссии. Однако создание подобных комиссий являлось внутренним делом палаты парламента.

² Совет Федерации своим постановлением от 20 сентября 2004 г. № 289-СФ создал парламентскую комиссию по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане в Республике Северная Осетия — Алания 1—3 сентября 2004 г., предложив Государственной Думе принять участие в ее работе.

зидент РФ, его деятельность полностью исключены из сферы парламентского контроля. Конституция РФ предусматривает возможность привлечение Президента к ответственности, закрепляя процедуру его отрешения от должности, в рамках которой против него выдвигаются обвинения. Кроме того, Конституция закрепляет и некоторые другие возможности палат парламента осуществлять контроль за деятельностью Президента РФ.

Парламентское расследование проводится в том случае, если обе палаты высказались за его проведение. При принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания на паритетных началах формируют комиссию и избирают ее председателей.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, в котором должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам. При этом если итоговый доклад не утвержден хотя бы одной из палат Федерального Собрания, деятельность комиссии прекращается.

Утвержденный палатами итоговый доклад направляется Президенту РФ, в Правительство РФ, публикуется в установленном порядке, а также размещается в международной компьютерной сети Интернет. После направления итогового доклада Президенту и в Правительство парламентское расследование считается завершенным и комиссия распускается.

Итоговый доклад может направляться также в иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, Генеральному Прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ и в соответствующие органы местного самоуправления.

Итоговый доклад подлежит обязательному рассмотрению на заседании Правительства, а также субъектами, указанными в законе, в течение одного месяца со дня его получения. О принятом по итоговому докладу решении палаты Федерального Собрания уведомляются незамедлительно (ст. 25).

К парламентским формам контроля относится так называемый *«правительственный час»*, порядок проведения которого устанавливают Регламенты палат Федерального Собрания. На *«правительственный час»*, могут приглашаться не только члены Правительства, но и иные должностные лица. Парламентарии вправе задать вопросы приглашенным на *«правительственный час»* федеральному министру, иным должностным лицам. Прения в рамках *«правительственного часа»* не проводятся.

По итогам обсуждения вопросов в рамках *«правительственного часа»* в Государственной Думе вправе выступить представители фрак-

ций. Государственная Дума может дать соответствующему комитету поручение подготовить проект постановления Государственной Думы.

Совет Федерации в соответствии с Регламентом палаты по итогам «правительственного часа» может принять следующие решения: об обращении к Президенту РФ; об обращении к Правительству РФ; о поручении Счетной палате РФ; о рекомендации Правительству РФ; о рекомендации должностным лицам и возглавляемым ими органам; о подготовке парламентского запроса Совета Федерации; о принятии информации приглашенного должностного лица к сведению.

Осуществляя контроль за деятельностью Правительства, Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить *парламентский запрос* (члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы *депутатский запрос*) к Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ. Вместе с тем парламентский запрос может быть обращен и Генеральному Прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ, Председателю Центрального банка РФ, а также руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения или в иной, установленный соответствующей палатой срок. Ответ на депутатский запрос дается не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 101) палаты Федерального Собрания по вопросам своего ведения проводят *парламентские слушания*, которые также могут использоваться в целях осуществления парламентского контроля. Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется комитетами палаты, которыми организуются эти слушания. Палата может проводить как открытые, так и закрытые парламентские слушания. По их итогам могут быть приняты рекомендации и иные материалы.

За парламентом традиционно признаются достаточно широкие *контрольные полномочия в бюджетно-финансовой сфере*. Признает такие полномочия за Федеральным Собранием и Конституция РФ.

Речь идет прежде всего о контроле за исполнением федерального бюджета, который, как констатировал Конституционный Суд РФ, «является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необ-

ходимых его полномочий как представительного и законодательного органа Российской Федерации и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей»¹.

Контрольные полномочия парламента в бюджетно-финансовой сфере реализуются палатами парламента непосредственно (отчет Правительства об исполнении федерального бюджета, представляемый в Государственную Думу), а также их внутренними органами (парламентские слушания по бюджетно-финансовым вопросам, организуемые комитетом палаты), парламентариями и их группами (депутатский запрос и др.).

Кроме того, парламент формирует специальный постоянно действующий государственный орган финансового контроля, подотчетный ему — Счетную палату РФ. В соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» она осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Счетная палата строит свою работу на основе годовых и текущих планов и программ, в которые обязательно включению подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы, обращения не менее одной пятой от общего числа депутатов (членов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Счетная палата представляет палатам парламента ежегодный отчет о своей работе, который подлежит обязательному опубликованию.

Контрольные полномочия Государственной Думы в бюджетно-финансовой сфере закрепляет также Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Закон устанавливает подотчетность Банка России Государственной Думе, которая назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ и рассматривает годовой отчет Банка России.

В сферу парламентского контроля входят также некоторые *вопросы президентской деятельности*. Это вытекает из необходимости формирования системы сдержек и противовесов в системе разделения властей, а также из конституционных гарантий особого порядка при-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского».

влечения Президента РФ к ответственности, его прерогатив как главы государства.

Парламент участвует в осуществлении контроля за изданием Президентом нормативных указов. В соответствии с Конституцией РФ палаты парламента, $\frac{1}{5}$ членов (депутатов) палаты вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности нормативных актов Президента РФ, а также подписанных Президентом РФ, но не вступивших в силу международных договоров РФ. Запрос в Конституционный Суд РФ возможен и в случае спора между палатой парламента и Президентом РФ о компетенции.

Совет Федерации утверждает указы Президента о введении военного и чрезвычайного положения. Полномочиям Президента РФ как Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ корреспондирует также право Совета Федерации решать вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

Палаты парламента взаимодействуют с Президентом при решении целого ряда кадровых вопросов, формирования тех или иных государственных органов, оценивая вносимые Президентом кандидатуры.

Конституция РФ устанавливает *процедуру отрешения Президента РФ от должности* Советом Федерации на основании выдвинутого государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Данное обвинение должно быть подтверждено заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, а также заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (ст. 93).

В качестве одного из направлений парламентарского контроля можно рассматривать деятельность по мониторингу законодательства в Российской Федерации. В качестве самостоятельного направления своей работы ее выделил Совет Федерации, который начиная с 2004 г., подготавливал ежегодные доклады о состоянии законодательства в Российской Федерации.

Парламентарский контроль, будучи неотъемлемой частью парламентарской деятельности, ее сущностной чертой, выступает одной из важнейших гарантий реализации конституционных принципов народовластия, разделения властей, признания прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью и др. Эффективность парламентарского контроля во многом зависит от политической активности парламента, парламентариев, политических партий, институтов гражданского общества, избирателей.

§ 11. Законодательный процесс

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 обнародование.

В России на федеральном уровне принимаются три вида законов: законы РФ о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Предназначение первого вида законов со всей очевидностью вытекает из его названия. За время действия нынешней Конституции было принято два таких закона, оба от 30 декабря 2008 г.: «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (в части ст. 81 и 96 Конституции) и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» (в части ст. 103 и 114).

В отличие от федеральных законов, которые принимаются как по предметам ведения РФ, так и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, федеральные конституционные законы принимаются только по предметам ведения Федерации (ч. 1 и 2 ст. 76). Для принятия федерального конституционного закона необходимо особое указание Конституции (ч. 1 ст. 108). Такие указания содержатся в 13 статьях Конституции. На основании этих положений приняты и действуют 20 федеральных конституционных законов (разумеется, изменения в эти акты вносились также путем принятия федеральных конституционных законов). Положения о принятии федеральных конституционных законов, содержащиеся в ст. 66, 135 и отчасти положения ст. 137 Конституции, пока не реализованы.

Впрочем, указание Конституции о принятии федерального конституционного закона может быть сформулировано не вполне конкретно. Так, основанием для принятия федеральных конституционных законов «О военных судах Российской Федерации» 1999 г. и «О Дисциплинарном судебном присутствии» 2009 г. явилась ч. 3 ст. 128 Конституции, хотя ни в этой норме, ни вообще в Конституции не упоминаются ни военные суды, ни названный судебный орган.

Федеральные конституционные законы обладают большей юридической силой, чем федеральные законы. Согласно ч. 3 ст. 76 Конституции федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Особую категорию федеральных законов образуют кодексы, т. е. такие законодательные акты, которые содержат весь или основной

массив правовых норм, регулирующих определенную отрасль общественных отношений. За время действия Конституции 1993 г. было принято 20 кодексов.

Законодательный процесс подробно регламентирован правовыми нормами. Они содержатся в Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законах, регламентах Государственной Думы и Совета Федерации, актах Президента РФ и Правительства РФ.

Законодательный процесс представляет собой совокупность нескольких стадий:

- 1) законодательная инициатива;
- 2) подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой (предварительное рассмотрение);
- 3) рассмотрение законопроекта Государственной Думой и принятие (одобрение)¹ закона;
- 4) прохождение закона в Совете Федерации и его одобрение;
- 4а) повторное рассмотрение Государственной Думой закона, отклоненного Советом Федерации;
- 5) подписание закона Президентом РФ и его обнародование;
- 5а) повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации закона, отклоненного Президентом РФ.

Стадии 4а и 5а в отличие от других являются не основными, а дополнительными; они не обязательны, но возможны.

Стадия *законодательной инициативы* заключается во внесении в парламент законопроекта, которое порождает обязанность парламента рассмотреть его в соответствии с установленной процедурой. Согласно ч. 2 ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу. Между тем в отдельных зарубежных странах с двухпалатными парламентами (например, США, Франция, Италия, Бразилия) законодательный процесс может начаться в любой из палат.

В ч. 1 ст. 104 Конституции РФ установлено, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным органам субъектов РФ, а также — по вопросам их ведения — Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду РФ (всего на данный момент имеются 705 субъектов права законодательной инициативы).

Как свидетельствует практика, формулировку «по вопросам их ведения» Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд интерпретируют довольно широко, распространяя ее, в частности, на вопросы судо-

¹ Разные термины обусловлены тем, что Государственная Дума *принимает* федеральные законы и *одобряет* федеральные конституционные законы.

устройства, финансирования и деятельности судов, судопроизводства по уголовным, гражданским и административным делам, статуса судей¹.

Что же касается Конституционного Суда, то он лишь однажды, в начале 1994 г., представил законопроект. Это был проект федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Самоограничение Конституционного Суда в части реализации указанного полномочия согласуется с тем пониманием, что если законопроект Конституционного Суда впоследствии, уже в качестве действующего закона, станет предметом его рассмотрения, то это может поставить под сомнение объективность Конституционного Суда.

В отношении внесения некоторых законопроектов установлены исключительные полномочия отдельных субъектов права законодательной инициативы, например, Президент РФ вносит в Государственную Думу проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Согласно ч. 3 ст. 104 Конституции, законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (в литературе все эти законопроекты именуют «финансовоёмкими»), могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Правительство не вправе отказаться от дачи заключения на соответствующие законопроекты. Его позиция должна быть обозначена. Впрочем, отрицательная оценка законопроекта со стороны Правительства не является препятствием для его внесения в Государственную Думу.

¹ Среди действующих законов можно назвать, например, следующие, проекты которых были внесены указанными высшими судами: Федеральные законы «О судебных приставах» (1997 г.), «Об исполнительном производстве» (1997 г.), «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (2002 г.), проекты которых были внесены совместно обоими судами; Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» (1999 г.), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (2002 г.), Федеральные законы «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (1998 г.), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (2008 г.), проекты которых были внесены Верховным Судом РФ; Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (1995 г.), Федеральный закон «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» (2001 г.), Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (2002 г.), проекты которых были внесены Высшим Арбитражным Судом РФ.

Приводимые в настоящем параграфе сведения о практике законодательного процесса получены автором в результате анализа соответствующего массива правовых актов и иных документов с помощью системы «КонсультантПлюс».

В Регламенте Государственной Думы указано, какие документы и материалы должны быть представлены при внесении законопроекта.

В случае внесения законопроекта коллегиальным субъектом права законодательной инициативы (Советом Федерации, Правительством РФ, законодательным органом субъекта РФ, высшими судами) должно быть представлено решение коллегиального органа о внесении законопроекта с указанием представителя в Государственной Думе по данному законопроекту.

В 2009 г. в Регламент Совета Федерации были внесены изменения (ст. 140, 141² и др.), предусмотревшие возможность разработки консолидированной законодательной инициативы, т. е. законопроекта, вносимого в Государственную Думу Советом Федерации совместно с законодательным органом субъекта РФ (законодательными органами субъектов).

Для внесения в Государственную Думу законопроекта Президента РФ издавать правовой акт (указ или распоряжение) не требуется. Согласно п. 7 Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе¹ внесение законопроекта оформляется письмом Президента РФ в Государственную Думу. Для назначения официального представителя Президента при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания издается распоряжение главы государства. Если же официальный представитель не назначен, то в палатах инициативу Президента представляют полномочные представители Президента в Государственной Думе и в Совете Федерации.

Подготовленные к внесению в Государственную Думу законопроект и материалы к нему направляются субъектом права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы. Поступивший законопроект регистрируется.

Стадия *подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой (предварительного рассмотрения)* регулируется ст. 107—114 Регламента палаты (глава 12). Данная стадия начинается с направления Председателем Думы зарегистрированного законопроекта и материалов к нему в комитет палаты в соответствии с вопросами его ведения (далее — профильный комитет), который определяет соответствие законопроекта требованиям ст. 104 Конституции и ст. 105 Регламента. Если законопроект не соответствует этим требованиям, то по предложению профильного комитета Совет Государственной Думы прини-

¹ Утверждено Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 (в редакции от 7 ноября 2005 г., с изм. от 15 июля 2008 г.) // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842; 2005. № 46. Ст. 4654; 2008. № 29. Ст. 3474 (далее используется сокращение — Положение о порядке взаимодействия).

мает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы. Такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу.

Если профильный комитет полагает, что законопроект соответствует требованиям Конституции и Регламента, то по его предложению Совет Государственной Думы назначает один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту, а в случае если вопросы, регулируемые законопроектом, относятся к ведению и другого комитета, назначает этот комитет соисполнителем по законопроекту.

Совет Государственной Думы включает законопроект в примерную программу законопроектной работы палаты на текущую либо на очередную сессию, а также направляет законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительство РФ, Общественную палату РФ, а также в Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

По предложению профильного комитета Совет Государственной Думы устанавливает срок представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний, а также срок подготовки законопроекта к рассмотрению Думой в первом чтении.

Законопроекты по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные и высшие исполнительные органы субъектов РФ для подготовки и представления в Думу отзывов. Отзыв органов субъекта РФ считается положительным, если и законодательный, и высший исполнительный органы выскажутся за принятие законопроекта.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение палаты.

Следующая стадия законодательного процесса — *рассмотрение законопроекта Государственной Думой и принятие (одобрение) закона*. Рассмотрение законопроектов Думой осуществляется в трех чтениях, если иное не предусмотрено законодательством или Регламентом палаты.

На практике сразу же в целом, т. е. минуя отдельные чтения, принимаются, например, проекты федеральных законов о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров¹.

¹ Единственный случай, когда соответствующий законопроект рассматривался в отдельных чтениях, имел место в декабре 2010 г. — январе 2011 г. в связи с ратификацией Договора между РФ и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (проект № 382931-5).

В ходе *первого чтения* обсуждается концепция законопроекта, дается оценка соответствия его основных положений Конституции РФ, его актуальности и практической значимости.

Обсуждение начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы или его представителя и содоклада представителя ответственного комитета. Может быть отведено время для ответов на вопросы депутатов. Затем заслушиваются предложения и замечания фракций, депутатов, полномочных представителей Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе, представителей законодательных органов субъектов РФ, других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения Дума может принять (одобрить) законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, либо принять (одобрить) закон, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, либо отклонить законопроект. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

После окончания обсуждения законопроекта вопрос о его принятии (одобрении) в первом чтении выносится на «час голосования»¹.

В постановлении о принятии (одобрении) законопроекта в первом чтении устанавливается срок представления поправок к нему. Этот срок, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ менее 30 дней.

Смысл *второго чтения* заключается в рассмотрении Государственной Думой поправок к законопроекту, принятому (одобренному) в первом чтении.

Согласно ст. 120 Регламента поправки к законопроекту вправе вносить субъекты права законодательной инициативы, указанные в ст. 104 Конституции. Рассмотрев внесенные поправки, ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы проект постановления Государственной Думы по законопроекту, таблицы поправок (рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, рекомендуемых им к отклонению и поправок, по которым он не принял решений), текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию, заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы по результатам постатейной правовой и лингвистической экспертизы законопроекта, а также другие материалы, установленные Регламентом.

¹ На «час голосования» выносятся законы, законопроекты и проекты постановлений Государственной Думы, которые уже были предметом обсуждения палаты. Во время «часа голосования» не допускается внесение в законопроекты поправок и возвращение к обсуждению.

Решение о принятии поправок к проекту федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, к проекту федерального конституционного закона — не менее чем $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов. Если при голосовании поправки к законопроекту не набрали необходимого числа голосов, они считаются отклоненными.

По окончании голосования по поправкам вопрос о принятии (одобрении) законопроекта во втором чтении выносится на «час голосования». Если по итогам голосования предложение о принятии (одобрении) законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

Если после повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта предложение о его принятии (одобрении) не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения.

Подготовка к *третьему чтению* заключается в устранении возможных внутренних противоречий законопроекта, установлении правильной взаимосвязи статей и редакционной правке, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при втором чтении. Такая работа проводится ответственным комитетом с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для его принятия (одобрения) в качестве закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. В исключительных случаях по требованию фракций, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения¹.

Если законопроект не принят (не одобрен) в третьем чтении, он считается отклоненным².

В соответствии с ч. 2 ст. 105 и ч. 2 ст. 108 Конституции, решение о принятии федерального закона принимается большинством голосов

¹ Государственной Думой пятого созыва было принято 57 постановлений о возвращении к процедуре второго чтения. Это составляет примерно 4,5% от соответствующего массива законопроектов.

² Государственная Дума пятого созыва по итогам третьего чтения отклонила 9 законопроектов. В семи случаях это была «продукция» предыдущих созывов, в двух — данного. Например, 8 декабря 2010 г. был отклонен внесенный Правительством РФ проект федерального закона № 94401-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам судостроительства», первое чтение которого состоялось 8 октября 2008 г., а вторые чтения — 23 января и 8 мая 2009 г.

от общего числа депутатов Думы, а решение об одобрении федерального конституционного закона — большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов¹. Указанные решения оформляются соответствующими постановлениями палаты.

Как установлено в ч. 3 ст. 105 Конституции, принятые Государственной Думой федеральные законы в течение 5 дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Очередная стадия законодательного процесса — *прохождение закона в Совете Федерации и его одобрение*. Почему в названии этой стадии использовано слово «прохождение», а не «рассмотрение»? Потому что обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат далеко не все принятые Государственной Думой федеральные законы, а те, которые не подлежат обязательному рассмотрению, могут быть одобрены Советом Федерации как в активной форме — путем голосования, так и в пассивной форме (иначе говоря, по умолчанию); такой закон считается одобренным, если в установленный срок он не был рассмотрен Советом Федерации. Таким образом, не все федеральные законы рассматриваются Советом Федерации², но все проходят через эту палату.

Перечень федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации, установлен в ст. 106 Конституции. Это федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты государственной границы РФ, войны и мира.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации путем голосования, если за него согласно ч. 4 ст. 105 Конституции проголосовало более половины от общего числа членов палаты.

В ч. 4 ст. 105 Конституции установлен 14-дневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает федеральный закон.

Применительно к федеральным законам, подлежащим по ст. 106 Конституции обязательному рассмотрению в Совете Федерации, процедура осуществляется несколько иначе. Прежде всего это связано с ответом на вопрос о том, распространяется ли на данные законы 14-дневный срок. Дав толкование положений Конституции, Конституционный Суд постановил³, что рассмотрение в Совете Федерации

¹ Такое же большинство необходимо и для одобрения проекта федерального конституционного закона в первом чтении и во втором чтении.

² Вместе с тем следует учитывать, что Регламент Совета Федерации использует и в указанном случае понятие «рассмотрение» (ст. 108 гл. 12). — *Примеч. отв. ред.*

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению, должно начаться не позднее 14 дней после его передачи в Совет Федерации, а если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрение указанного федерального закона, он не считается одобренным и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении.

Таким образом, федеральные законы, подпадающие под перечень ст. 106 Конституции, не могут считаться одобренными Советом Федерации по умолчанию; срок их прохождения в Совете Федерации может превысить 14 дней, однако он не является неограниченным.

Как показывает практика, преобладающая часть федеральных законов, рассматриваемых Советом Федерации, подпадает под перечень ст. 106 Конституции (около $\frac{2}{3}$), меньшую часть составляют федеральные законы, не подлежащие обязательному рассмотрению.

Срок прохождения в Совете Федерации федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению, крайне редко превышает 14 дней.

Предусматриваемая Конституцией ситуация, когда федеральные законы, не подлежащие обязательному рассмотрению, одобряются в пассивной форме (по умолчанию), в последние годы возникает редко. После того как Совет Федерации перестал состоять из глав законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, а в Регламенте (2002 г.) появилось положение о том, что заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц (ст. 41), количество законов, одобренных «по умолчанию», резко сократилось¹.

Регламент Совета Федерации содержит гл. 15, посвященную порядку рассмотрения федеральных конституционных законов. Данный порядок подобен ранее изложенному порядку рассмотрения федеральных законов, но вместе с тем обладает некоторыми особенностями.

Эти особенности предопределены положением ч. 2 ст. 108 Конституции: «Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее $\frac{3}{4}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы».

Федеральный конституционный закон не может быть одобрен Советом Федерации по умолчанию. Рассмотрение федеральных конституционных законов Советом Федерации не ограничено 14-дневным сроком. Регламент предусматривает, что рассмотрение федерального конституционного закона может быть перенесено на следующее засе-

¹ Так, в 2000 г. Президент РФ подписал 24 федеральных закона, одобренных Советом Федерации по умолчанию, в 2001 г. — 26, в 2002 г. — уже 5, в 2003—2005 гг. — ни одного, в 2006 г. — 3, в 2007 г. — 1, в 2008—2010 гг. — ни одного. Динамика изменилась в конце 2011 г., когда были подписаны 7 таких законов.

дание Совета Федерации и в этом случае оно должно быть завершено на очередном заседании принятием решения об одобрении или отклонении данного закона.

В постановлениях Совета Федерации, оформляемых по результатам положительного голосования, содержится не только пункт «Одобрить Федеральный конституционный закон...», но и пункт «Считать принятым Федеральный конституционный закон...».

Согласно ч. 1 ст. 107 Конституции «принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации...».

Совет Федерации может отклонить федеральный закон с предложением создать согласительную комиссию либо просто отклонить его без такого предложения (ч. 4 ст. 105 Конституции).

В случае отклонения Советом Федерации закона, принятого (одобренного) Государственной Думой, законодательный процесс продолжает дополнительная стадия — *повторное рассмотрение Государственной Думой закона, отклоненного Советом Федерации*.

В Регламенте Государственной Думы предусмотрено, что ответственный комитет, рассмотрев федеральный закон, отклоненный Советом Федерации, может предложить Государственной Думе одно из следующих решений:

а) снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отклонением его Советом Федерации;

б) создать по предложению либо с предварительного согласия Совета Федерации согласительную комиссию на паритетных началах для преодоления возникших разногласий;

в) принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Из указанных трех вариантов действий на практике чаще применяется вариант, заключающийся в создании согласительной комиссии.

Согласительная комиссия состоит из депутатий от Государственной Думы и от Совета Федерации. Допускается приглашение для участия в согласительных процедурах представителей Президента РФ и Правительства РФ.

Согласительная комиссия рассматривает положения федерального закона, по которым возникли разногласия между палатами, стремясь выработать согласованные предложения в виде единого текста соответствующих структурных единиц закона. Решения согласительной комиссии принимаются отдельным голосованием депутатий.

Если федеральный закон в редакции согласительной комиссии не получил поддержку большинства от общего числа депутатов Государственной Думы, то на голосование палаты ставится вопрос о принятии федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции. Повторно принятый Государственной Думой федеральный закон

в течение пяти дней направляется Президенту РФ Председателем Государственной Думы (особо отметим: это единственный случай, когда принятый федеральный закон поступает Президенту не из Совета Федерации).

Если предложение о принятии федерального закона, отклоненного Советом Федерации, в ранее принятой Государственной Думой редакции не набрало необходимого числа голосов (не менее двух третей от общего числа депутатов), то федеральный закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Следует иметь в виду, что в случае отклонения Советом Федерации федерального конституционного закона он также может быть повторно рассмотрен Государственной Думой. Однако в отношении данного акта Государственная Дума не может преодолеть возражения Совета Федерации повторным голосованием.

Совет Федерации принял 11 постановлений об отклонении федеральных конституционных законов (девять — в 90-х гг., по одному — в 2001 г. и 2006 г.) и только в одном из этих случаев постановление не содержало предложения о создании согласительной комиссии.

Что касается отклонения Советом Федерации федеральных законов, то в 90-е гг. оно было весьма распространено, а затем стало заметно уменьшаться. Например, за время работы Государственной Думы второго созыва (16 января 1996 г. — 17 января 2000 г.) Совет Федерации отклонял федеральные законы 271 раз¹, а за время четвертого созыва (29 декабря 2003 г. — 23 декабря 2007 г.) — 29, пятого — 16. Отклоняя эти 16 федеральных законов, Совет Федерации всегда предлагал создать согласительную комиссию; 14 законов впоследствии были приняты Государственной Думой в редакции согласительной комиссии. В одном случае, хотя такая комиссия и была создана, Дума преодолела возражения Совета Федерации, приняв закон в прежней редакции².

Заключительная обязательная стадия законодательного процесса — *подписание закона Президентом РФ и его обнародование*.

В Федеральном законе от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» установле-

¹ Имеется в виду отклонение как собственно федеральных законов (266 раз), так и кодексов (5 раз). В указанное число (271) не входят случаи отклонения федеральных законов (в том числе кодексов), принятых Государственной Думой в прежней редакции с целью преодоления вето Президента.

² Речь идет о Федеральном законе «О внесении изменения в статью 54 Федерального закона “О связи”» (проект № 289583-5). Впоследствии он был отклонен Президентом РФ и снят с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой. Последний из 16 федеральных законов был отклонен Советом Федерации 29 ноября 2011 г., уже после завершения пленарных заседаний Государственной Думы пятого созыва.

но, что федеральные конституционные законы и федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ. Они подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом. Официальным опубликованием федерального конституционного закона и федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение (опубликование) на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) (ст. 3, 4). Указанный интернет-портал является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает в настоящее время Федеральная служба охраны Российской Федерации.

При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее¹, место² и дата³ его подписания, регистрационный номер⁴ (ст. 9).

Федеральные конституционные законы и федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу (ст. 6).

В Конституции устанавливается так называемое право вето (от лат. veto «запрещаю») Президента РФ, определяется срок, в рамках которого может быть реализовано это право, и характер этого права (вето

¹ Президент РФ либо Исполняющий обязанности Президента РФ.

² Это всегда «Москва, Кремль». Даже если закон подписан не в Москве, действия по его выпуску (в том числе присвоение регистрационного номера) будут производиться в столице.

³ Два Федеральных закона, подписанных Президентом РФ 31 декабря 1999 г. (№ 227-ФЗ и № 228-ФЗ), имели и обозначение времени подписания — 9 часов 00 минут. Это было обусловлено тем, что с 12 часов 00 минут того дня Б. Н. Ельцин прекратил исполнение полномочий главы государства. Третий Федеральный закон в тот день был подписан уже Исполняющим обязанности Президента РФ (№ 229-ФЗ). Федеральный закон от 14 июня 1994 г. предписывает указание различных дат, однако он не определяет, под какой датой закон «входит в историю», т. е. какая дата указывается при описании закона (Федеральный закон от № ... «О»). Практика пошла по тому пути, что после слова «от» указывается дата подписания закона Президентом.

⁴ Федеральные законы и федеральные конституционные законы имеют отдельную нумерацию (соответственно № ...-ФЗ и № ...-ФКЗ). Порядковые номера возрастают согласно хронологии (от января к декабрю) и ограничиваются календарным годом. Например, в 2010 г. максимальный номер федерального закона — № 442-ФЗ (подписан 29 декабря), федерального конституционного закона — № 8-ФЗ (подписан 28 декабря).

не абсолютное, а относительное, отлагательное). Согласно ч. 3 ст. 107, Президент в течение 14 дней с момента поступления федерального закона вправе отклонить его, однако Государственная Дума и Совет Федерации могут преодолеть вето.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации»¹ сделан вывод, что Президент должен сообщить палатам Федерального Собрания мотивы своего решения об отклонении федерального закона (п. 5 мотивировочной части и п. 3 резолютивной части). Такой вывод обусловлен повторным рассмотрением отклоненного федерального закона палатами парламента: должны же они понимать, какие именно положения федерального закона вызвали возражения Президента и почему.

Помимо отклонения федерального закона возможен и еще один вариант реагирования Президента на поступивший ему федеральный закон — возвращение без рассмотрения. Этот вариант прямо не предусмотрен Конституцией, однако выведен Конституционным Судом путем ее толкования. Как отмечается в п. 5 мотивировочной части указанного Постановления Конституционного Суда РФ, если нарушения установленного Конституцией порядка принятия федеральных законов ставят под сомнение результаты волеизъявления палат и само принятие закона, то Президент вправе вернуть федеральный закон в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения конституционных требований²; при этом такой закон не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле ч. 1 ст. 107 Конституции.

В отношении федерального конституционного закона у Президента РФ нет права вето. В соответствии с ч. 2 ст. 108 Конституции принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

В случае вето главы государства законодательный процесс дополняется еще одной стадией — *повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации закона, отклоненного Президентом РФ*.

Согласно ч. 3 ст. 107 Конституции, если Президент отклонит федеральный закон, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией порядке вновь рассматривают данный

¹ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

² Например, Федеральный закон «О создании, эксплуатации, ликвидации и обеспечении безопасности ядерного оружия» Президент РФ 24 июня 1999 г. возвратил без рассмотрения в связи с несоблюдением требования ч. 3 ст. 104 Конституции. Вопреки этому требованию Федеральный закон, предусматривавший расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, был принят при отсутствии заключения Правительства.

закон; если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы¹, он подлежит подписанию Президентом в течение семи дней и обнародованию.

Давая толкование этих положений Конституции, Конституционный Суд в упомянутом постановлении от 22 апреля 1996 г. разъяснил, что вето Президента не может быть преодолено Советом Федерации по умолчанию, что если Совет Федерации с целью преодоления вето начал повторное рассмотрение закона в пределах 14-дневного срока, то на процедуру такого рассмотрения распространяется постановление Конституционного Суда от 23 марта 1995 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции, что исключается возможность преодоления неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной Думе, а также создание согласительной комиссии палат (п. 6 мотивировочной части и п. 4 резолютивной части).

Порядок повторного рассмотрения Государственной Думой федерального закона, отклоненного Президентом РФ, установлен в гл. 15 Регламента Государственной Думы (ст. 133—135³).

Рассмотрев мотивы решения Президента об отклонении федерального закона, ответственный комитет Государственной Думы предлагает палате одно из следующих решений:

а) согласиться с решением Президента об отклонении федерального закона и снять его с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой;

б) принять федеральный закон в редакции Президента;

в) создать по предложению либо с предварительного согласия Президента специальную комиссию для выработки согласованного текста федерального закона с учетом предложений Президента;

г) одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Если решено создать специальную комиссию, палата избирает в ее состав депутатов Государственной Думы, в том числе сопредседателя от Государственной Думы. Соответствующее постановление направляется Президенту и в Совет Федерации. При принятии решения специальная комиссия действует по принципу «одна сторона — один голос».

¹ Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы «следует понимать как предусматривающее голосование раздельно по палатам и определение его результатов соответственно от численности каждой палаты, установленной статьей 95 (части 2 и 3) Конституции». В противном случае, т. е. при понимании указанного положения как способа подведения итогов голосования исходя из суммы голосов депутатов (членов) обеих палат, Государственная Дума в силу своей численности имела бы заведомое преимущество над Советом Федерации.

Если согласованный текст федерального закона выработан, то он вносится на рассмотрение палаты. Федеральный закон в редакции специальной комиссии считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае отклонения федерального закона в редакции специальной комиссии на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции.

Если предложение об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции не набрало необходимого числа голосов (не менее двух третей от общего числа депутатов), то федеральный закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Порядок повторного рассмотрения Советом Федерации федерального закона, отклоненного Президентом РФ и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции, определен в гл. 14 Регламента Совета Федерации (ст. 116—120). Такой закон считается одобренным Советом Федерации в ранее принятой редакции, если решение об этом было принято большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если же при повторном рассмотрении Государственной Думой федерального закона, отклоненного Президентом, он был принят в новой редакции, то этот федеральный закон рассматривается Советом Федерации как вновь принятый.

За годы действия Конституции масштабы применения Президентом права вето кардинально изменились. Так, если за время работы Государственной Думы второго созыва Президент отклонил около 300 федеральных законов, то количество отклоненных законов, происходящее на последние два созыва, меньше в десятки раз (в четвертом созыве — 10 законов, в пятом — 3¹).

В пяти из этих 13 случаев Государственная Дума сняла федеральный закон с дальнейшего рассмотрения; в остальных — федеральный закон был принят Государственной Думой в редакции специальной комиссии (7) и в редакции Президента (1), впоследствии одобрен Советом Федерации и подписан главой государства.

С 2000 г. вето Президента на федеральные законы не преодолевалось. Последний случай, когда обе палаты одобрили отклоненный федеральный закон в ранее принятой редакции, имел место в ноябре — декабре 1999 г.

¹ Это Федеральные законы «О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Оренбургской области» (проект № 184051-5), отклоненный 2 ноября 2009 г., «О внесении изменения в статью 54 Федерального закона “О связи”» (проект № 289583-5), отклоненный 27 мая 2010 г., и «О внесении изменений в Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» (проект № 366608-5), отклоненный 5 ноября 2010 г.

Контрольные вопросы:

1. Конституция Российской Федерации определяет Федеральное Собрание как парламент (ст. 94). Как вы понимаете это конституционное положение?

2. Что отличает двухпалатный российский парламент (Федеральное Собрание) от двухпалатного Верховного Совета советского периода?

3. Как формируется Совет Федерации? Какие изменения с 1993 г. происходили в этом порядке?

4. Какая избирательная система, на ваш взгляд, наиболее приемлема для выборов депутатов Государственной Думы?

5. Каковы предметы ведения палат Федерального Собрания?

6. Какова структура регламентов палат Федерального Собрания?

7. Что значит «час голосования» в Государственной Думе?

8. Как формируются и какие функции имеют Совет Государственной Думы и Совет палаты Совета Федерации?

9. Каков правовой статус фракций в Государственной Думе?

10. Дайте характеристику гарантиям деятельности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.

11. Какие формы парламентского контроля предусматривает российское законодательство? Дайте им краткую характеристику.

12. Выделите и дайте характеристику стадиям федерального законодательного процесса.

13. Право вето Президента Российской Федерации: какова практика использования?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М., 2011.

Гранкин И. В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций. М., 2010.

Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005.

Лукьянов А. И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., 2010.

Садовникова Г. Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008.

Сомов М. Д. Конституционные основы организации и деятельности федеральных органов Российского государства. М., 2010.

Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008.

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г.).

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г.).

Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации».

ГЛАВА 19.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации.
2. Состав Правительства Российской Федерации, порядок его формирования и срок полномочий.
3. Полномочия Правительства Российской Федерации.
4. Организация деятельности Правительства Российской Федерации.
5. Акты Правительства Российской Федерации.

§ 1. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации

Исполнительная власть — важный элемент системы государственной власти в любой стране. В государствах с республиканской формой правления и большинстве современных монархий исполнительную власть осуществляет правительство — коллегиальный орган государственной власти общей компетенции, обладающий функциями управленческого характера.

Правительство Российской Федерации, в соответствии со ст. 11 Конституции, осуществляет наряду с Президентом, Федеральным Собранием и судами государственную власть, действуя в рамках своих полномочий самостоятельно, независимо, но в тесном взаимодействии с указанными и иными государственными органами.

Порядок формирования, статус, состав и полномочия Правительства РФ устанавливаются Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Следует отметить, что Конституция предусматривает в качестве сферы регулирования данного закона только определение порядка деятельности Правительства. Однако Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации не только определяет порядок деятельности Правительства, но и регулирует такие важные вопросы, как его статус, правовую основу и принципы его деятельности, состав и порядок формирования, полномочия, статус актов, организацию деятельности, взаимоотношения с Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, органами судебной власти, органами государственной власти субъектов РФ и обеспечение деятельности. Если Конституция РФ не называет Правительство высшим органом исполнительной власти, то в Федеральном конституционном законе

о Правительстве Российской Федерации (ст. 1) Правительство РФ определяется как *высший исполнительный орган государственной власти в Российской Федерации*.

Следует отметить, что далеко не в каждой стране правительство конституировано в таком качестве. В президентских республиках исполнительную власть возглавляет президент страны. В России, как отмечалось ранее, Президент не входит и не возглавляет ни одну из ветвей власти, обеспечивая их согласованное функционирование и взаимодействие.

Соответственно статус Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти логично вытекает из конституционных положений. Это обуславливает его руководящее положение в системе органов исполнительной власти и субординационные отношения с ними.

Правительство как орган государственной власти имеет свой конституционно-правовой статус; присущие только ему порядок формирования, функции и полномочия; организационную структуру; порядок, формы и методы деятельности; кадровый состав; материально-финансовое обеспечение, иные атрибуты, включая статус юридического лица, собственные помещения, гербовую печать.

Правительство Российской Федерации, таким образом, можно определить как *коллегиальный орган государственной власти общей компетенции, формируемый в установленном Конституцией и законодательством РФ порядке, возглавляющий единую систему исполнительной власти РФ, действующий на основе Конституции, федеральных конституционных законов и нормативных указов Президента РФ*.

Основными принципами деятельности Правительства РФ являются народовластие, федерализм, разделение властей, ответственность, гласность и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Правительство Российской Федерации как высший исполнительный орган государственной власти организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществляет контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ.

В пределах своих полномочий Правительство организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, решает многообразные задачи по управлению основными сферами жизни общества, участвует в законотворческом процессе, на основе и во исполнение Конституции, законов, нормативных указов Президента РФ

осуществляет правовое регулирование в разных сферах общественной жизни.

Согласно со ст. 113 Конституции РФ Председатель Правительства в соответствии Конституции федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства.

Впервые Основные направления деятельности Правительства РФ (до 2008 г.) были представлены на заседании Правительства в июле 2004 г.¹ 17 ноября 2008 г. распоряжением Правительства РФ № 1663-р были утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., а также перечень проектов по их реализации на период до 2012 г.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г. — документ, определяющий приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу. Период 2009—2012 гг. — первый этап реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. В соответствии с Основными направлениями своей деятельности Правительство в центр социально-экономической политики поставило интересы человека в улучшении жизни и развитии личности, считая одной из своих основных задач формирование мотивации и одновременно создание всех условий для изменений в сферах, определяющих качество жизни людей, прежде всего для улучшения здоровья, экологии, образования, культуры, жилищных условий, безопасности, уделяя внимание вопросам молодежной политики и поддержки социально незащищенных групп населения.

Одновременно Правительство поставило задачу осуществить масштабные проекты по трансформации экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития.

§ 2. Состав Правительства Российской Федерации, порядок его формирования и срок полномочий

Правительство РФ является коллегиальным органом государственной власти. Согласно Конституции РФ оно состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (ч. 2 ст. 110). В ст. 6 Федерального конституционного закона о Правительстве все эти лица названы членами Прави-

¹ См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005. С. 175.

тельства. По сравнению с Советом Министров — Правительством РФ, действовавшим при прежней Конституции, нынешнее Правительство представляет собой более узкую коллегию¹.

Количество заместителей Председателя Правительства и федеральных министров законодательно не урегулировано, оно устанавливается Президентом РФ при определении структуры федеральных органов исполнительной власти. Это количество не остается неизменным. Оно предопределяется представлениями главы государства и главы Правительства о потребностях государственного управления.

Президент обычно устанавливает, что Председатель имеет первых заместителей (на практике от одного до трех)². Должность заместителя (первого заместителя) Председателя нередко соединяется с портфелем министра.

Что касается количества министров, то оно зависит прежде всего от числа министерств, которое время от времени меняется. Так, с 1994 г. больше всего министерств было предусмотрено структурой федеральных органов исполнительной власти, утвержденной в августе 1999 г. (26), меньше всего — структурой, утвержденной в марте 2004 года (14)³.

Следует иметь в виду, что министр необязательно возглавляет министерство. В соответствии со ст. 47 Федерального конституционного закона о Правительстве Руководитель Аппарата Правительства является заместителем Председателя Правительства или федеральным министром. На практике использовались обе эти возможности. Были и другие случаи назначения министров, не возглавляющих министерства. Иногда таким образом поднимался статус руководителей иных федеральных органов исполнительной власти или других должностных лиц⁴. Иногда для «министров без портфеля» указами Президента обозна-

¹ Согласно Закону РФ от 22 декабря 1992 г. «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» (ст. 7) в состав Совета Министров входили Председатель Совета Министров — Правительства, первые заместители и заместители Председателя, министры, председатели государственных комитетов РФ, а также по должности председатели правительств республик в составе РФ и Руководитель Аппарата Совета Министров. По представлению Председателя Президент мог включить в состав Правительства руководителей других центральных органов государственного управления, подведомственных Правительству.

² Должность первого заместителя Председателя Правительства отсутствовала на протяжении нескольких месяцев в 1998 г., а также с мая 2000 г. по ноябрь 2005 г.

³ На протяжении 18 лет действия Конституции только шесть министерств существуют постоянно, с неизменными названиями: МВД, МЧС, МИД, Минобороны, Минюст и Минфин.

⁴ Например, был назначен Министр РФ — председатель Государственного комитета РФ по жилищной и строительной политике. См.: Указ Президента РФ от 16 июля 1997 г. № 729.

чалась определенная сфера деятельности¹, в отдельных случаях такой конкретизации не было².

Состав Правительства, сформированный в мае 2012 г., включал 29 членов: Председателя Правительства, семь его заместителей (в том числе одного Первого заместителя и Заместителя Председателя Правительства — Руководителя Аппарата Правительства), 20 министров, возглавляющих министерства, и министра, на которого возложена организация работы Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства.

Формирование нового состава Правительства происходит в следующих ситуациях, предусмотренных Конституцией:

1) сложение полномочий Правительства перед вновь избранным Президентом (ст. 116)³, в том числе перед Президентом, избранным на второй срок подряд. Согласно ст. 35 Федерального конституционного закона о Правительстве решение о сложении Правительством своих полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность Президента;

2) объявление Президентом об отставке Правительства:

а) по инициативе Президента (ч. 2 ст. 117 Конституции)⁴;

б) в связи с выражением Государственной Думой недоверия Правительству или отказом Государственной Думы в доверии ему (ч. 3, 4 ст. 117);

в) в случае, когда Правительство само подало в отставку, а Президент ее принял (ч. 1 ст. 117)⁵.

Формирование Правительства начинается с назначения его Председателя. Как установлено в ст. 111 Конституции, Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства вносится в Государственную Думу не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента или после от-

¹ Так, дважды производились назначения на должность министра РФ, введенную с целью усиления координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по социально-экономическому развитию Чеченской Республики (см. указы Президента РФ от 28 ноября 2000 г. № 1944 и от 6 ноября 2002 г. № 1298); имело место назначение на должность министра РФ, введенную с целью усиления координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации национальной политики (см. указы Президента РФ от 17 октября 2001 г. № 1232 и от 6 декабря 2001 г. № 1411).

² См. указы Президента РФ от 26 марта 1997 г. № 266, от 25 мая 1999 г. № 669, от 28 июня 1999 г. № 823, от 19 августа 1999 г. № 1097, от 14 января 2000 г. № 32.

³ Это происходило в августе 1996 г., мае 2000 г., мае 2004 г., мае 2008 г. и мае 2012 г.

⁴ Такие решения принимались 23 марта и 23 августа 1998 г., 12 мая и 9 августа 1999 г., 24 февраля 2004 г.

⁵ Объявление об отставке Правительства со ссылкой на эту норму Конституции имело место только однажды — 12 сентября 2007 г.

ставки Правительства. Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения.

Согласно Регламенту Государственной Думы, кандидат на должность Председателя Правительства представляет палате программу основных направлений деятельности будущего Правительства (ст. 145). Вопрос о даче согласия на назначение решается тайным или открытым голосованием (ст. 146). На практике с августа 1998 г. применялось только открытое голосование.

В случае отклонения кандидатуры Государственной Думой очередное предложение вносится Президентом в течение недели со дня отклонения. После трехкратного отклонения кандидатур Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства и распускает Государственную Думу.

Государственная Дума давала согласие на назначение Председателя Правительства 11 раз. Отклонение предложенных Президентом кандидатур имело место 4 раза, в 1998 г.: дважды в апреле, когда согласие на назначение было дано Думой лишь с третьего раза, и дважды в августе — сентябре, когда после двукратного отклонения Думой представленной кандидатуры Президент на третий раз внес новую, которую палата поддержала.

В Конституции четко не установлено, должен ли Президент после отклонения кандидатуры вносить новую кандидатуру и вправе ли он предлагать одно и то же лицо. Конституционный Суд РФ, опираясь в том числе на практику 1996 и 1998 гг., разъяснил¹, что Президент вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Заслуживает внимания тезис Конституционного Суда о том, что в дальнейшем не исключается возможность формирования конституционного обычая, основанного на каком-либо одном варианте взаимодействия главы государства и Государственной Думы из допускаемых ч. 4 ст. 111 Конституции. Думается, что вполне может сложиться такой обычай, когда Президент будет вносить в Государственную Думу кандидатуру, предложенную либо согласованную с партией, имеющей наибольшую фракцию в Думе, или коалицией партий, обладающей более чем половиной мандатов.

Не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, которая утверждается указом Президента РФ. Структура содержит перечень федеральных органов исполнительной власти: федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры назначаются из числа граждан РФ, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства (ст. 7, 9 Федерального конституционного закона о Правительстве).

Заместители Председателя Правительства и министры назначаются на должность Президентом РФ по предложению Председателя Правительства.

Конституция не устанавливает срок полномочий Правительства. Его можно определить лишь приблизительно, исходя из срока полномочий Президента. В силу конституционной схемы «новый Президент — новое Правительство» ясен максимальный срок деятельности Правительства — шесть лет¹. Однако в реальности он будет меньше, если Президент досрочно прекратит исполнение своих полномочий или если случится отставка Правительства. Срок полномочий Правительства (даже потенциальный) нельзя закрепить нормативно, поскольку по-разному может длиться период формирования Правительства².

В силу особой роли исполнительной власти в обеспечении жизнедеятельности государства и общества Правительство должно функционировать постоянно, без каких-либо перерывов в деятельности. Поэтому согласно Конституции (ч. 5 ст. 117) в случае отставки или сложения полномочий Правительство по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового Правительства.

Заместители Председателя Правительства и федеральные министры вправе подавать заявления об отставке. Президент может освободить их от должности и по предложению Председателя Правительства. Такие изменения в составе Правительства не влияют на его правовое положение. Даже в случае замены большинства членов Правительства оно по-прежнему будет действовать³.

Если же выдудет по какой-либо причине Председатель Правительства, то оно должно быть сформировано заново. Согласно Федеральному конституционному закону о Правительстве (ст. 7), освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку Правительства. Председатель Правительства освобождается от должности Президентом, во-первых, по его заявлению об

¹ Разумеется, если полномочия Президента выйдут за рамки 6 лет (при назначении повторных выборов главы государства либо в каком-то экстраординарном случае, когда лицо, избранное Президентом, не вступит в должность), то и полномочия Правительства могут длиться дольше.

² Например, в 2008 г. Правительство было сформировано на 5-й день после вступления в должность Президента, а в 2012 г. — на 14-й день.

³ Из состава Правительства, сформированного в августе 1996 г. (34 члена, включая Председателя), к сентябрю 1997 г. были 19 членов, однако оно продолжало действовать.

отставке и, во-вторых, в случае невозможности исполнения им своих полномочий. Президент уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении Председателя от должности в день принятия решения. Освободив Председателя от должности, Президент вправе до назначения нового Председателя поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства одному из заместителей Председателя на срок до двух месяцев (ст. 8).

Федеральный конституционный закон о Правительстве устанавливает ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства (ст. 11). Его члены не вправе, в частности, быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, депутатами законодательных органов субъектов РФ и выборных органов местного самоуправления; замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, за исключением случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ¹; заниматься предпринимательской деятельностью и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой.

§ 3. Полномочия Правительства Российской Федерации

Компетенция Правительства РФ определяется Конституцией РФ в самом общем виде. Она содержит традиционные для всех правительств полномочия по разработке и исполнению федерального бюджета, финансовой политики в России; основные направления деятельности Правительства в экономической, социальной, культурной сферах, в области обороны, безопасности, обеспечения законности, охране прав и свобод граждан. Предусмотренный в Конституции перечень не является исчерпывающим.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» конкретизирует в гл. 3 полномочия Правительства и выделяет:

— *общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти*: Правительство РФ руководит их работой и контролирует ее; для осуществления своих

¹ В ст. 6 Федерального конституционного закона о Правительстве установлено, что в соответствии с указами Президента РФ заместители Председателя Правительства и министры могут замещать должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. В состав Правительства, сформированный в мае 2012 г., входят Заместитель Председателя Правительства — полномочный представитель Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе и Министр по развитию Дальнего Востока — полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе.

полномочий Правительство РФ может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц; может отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие;

— *общие полномочия Правительства РФ*: в пределах своей компетенции оно организует реализацию внутренней и внешней политики РФ, осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность ее органов, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их выполнение, реализует право законодательной инициативы;

— *полномочия Правительства РФ в сфере экономики*: Правительство осуществляет регулирование экономических процессов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, прогнозирует социально-экономическое развитие РФ, вырабатывает и реализует государственную структурную и инвестиционную политику, политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества, осуществляет управление федеральной собственностью, общее руководство таможенным делом, принимает меры по защите отечественных производителей, формирует мобилизационный план экономики, обеспечивает функционирование оборонного производства РФ;

— *полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики*: Правительство РФ обеспечивает ее единство, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении, разрабатывает и реализует налоговую политику, осуществляет управление внутренним и внешним долгом РФ, валютное регулирование и валютный контроль, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношении РФ с иностранными государствами, разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен;

— *полномочия в социальной сфере*: Правительство РФ обеспечивает реализацию конституционных прав граждан РФ в области социального обеспечения, трудовых прав, прав на охрану здоровья, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности, обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики, взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями, разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы;

— *полномочия в сфере науки, культуры, образования*: Правительство РФ обеспечивает государственную поддержку фундаментальной

науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки, обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение культурного наследия;

— *полномочия в сфере природопользования и охраны окружающей среды*: Правительство РФ принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы РФ, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий;

— *полномочия в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью*: Правительство РФ участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями, разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов, осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти;

— *полномочия по обеспечению обороны и государственной безопасности РФ*: Правительство РФ осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности, организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами Вооруженных Сил РФ, обеспечивает выполнение программ развития вооружения, подготовки граждан по военно-учетным специальностям, обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих, принимает меры по охране государственной границы РФ, руководит гражданской обороной;

— *полномочия в сфере внешней политики и международных отношений*: Правительство РФ обеспечивает представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры, обеспечивает выполнение международных обязательств РФ, отстаивает геополитические интересы РФ, защищает граждан РФ за пределами ее территории, осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности и международного сотрудничества;

— *иные полномочия*, к которым закон относит особенности деятельности Правительства в условиях военного или чрезвычайного положения и другие, возложенные на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента РФ полномочия.

§ 4. Организация деятельности Правительства Российской Федерации

В Конституции РФ установлено, что *Председатель Правительства РФ* в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу (ст. 113). В ст. 24 Федерального конституционного закона о Правительстве это положение воспроизводится с важным дополнением: Председатель Правительства возглавляет Правительство.

Федеральный конституционный закон закрепляет следующие полномочия Председателя Правительства по организации работы Правительства: он представляет его внутри страны и за пределами ее территории; ведет заседания, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства; представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении; распределяет обязанности между членами Правительства. Председатель Правительства систематически информирует Президента о работе Правительства (ст. 24).

Указанные положения дополняет Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260. Согласно п. 2 Регламента Председатель Правительства систематически проводит совещания со своими заместителями, министрами, руководителями иных федеральных органов исполнительной власти, органов и организаций при Правительстве, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов его деятельности, поручений и указаний Президента РФ Правительству, принимает решения по оперативным вопросам.

В Федеральном конституционном законе установлены полномочия других, помимо Председателя, членов Правительства.

Заместители Председателя Правительства РФ участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства, в выработке и реализации его политики; участвуют в подготовке актов Правительства, обеспечивают их исполнение; координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения; предварительно рассматривают предложения и проекты актов, внесенные в Правительство; осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства (ст. 25).

Федеральный конституционный закон о Правительстве предусматривает, что в случае временного отсутствия Председателя Правительства его обязанности исполняет один из заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей (ст. 8).

Федеральные министры участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства; принимают участие в подготовке его актов, обеспечивают их исполнение; принимают участие в выработке и реализации политики Правительства; обладают установленными законодательством полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти; координируют и контролируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств; назначают на должность и освобождают от должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению руководителей этих органов.

Правительство решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы.

При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству, а по вопросам, отнесенным Конституцией, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента, и Президенту (ст. 26).

Одной из форм работы Правительства являются его *заседания*. Согласно ст. 27 Федерального конституционного закона о Правительстве они проводятся не реже одного раза в месяц. Члены Правительства участвуют в заседаниях лично.

Планирование, подготовка и проведение заседаний, оформление принятых на них решений осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства (п. 21—45).

Рассмотрение вопросов на заседаниях Правительства планируется, как правило, на полугодовой период. На основе предложений федеральных органов исполнительной власти заместитель Председателя Правительства — руководитель Аппарата Правительства формирует проект плана заседаний. Утверждает этот план Председатель Правительства.

Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины его членов. Вопросы на заседании рассматриваются с обязательным участием федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, к сфере ведения которых относится рассматриваемый вопрос, или лиц, исполняющих их обязанности.

На заседаниях Правительства решения принимаются, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства

по решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих членов Правительства. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего. Решения, принятые на заседании Правительства, оформляются протоколом.

В ст. 28 Федерального конституционного закона о Правительстве закреплён перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства:

— принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;

— рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;

— принимаются решения о внесении Правительством законопроектов в Государственную Думу;

— рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности;

— рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров РФ;

— рассматриваются ежегодные отчеты Правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, а также другие вопросы.

Федеральный конституционный закон о Правительстве предусматривает, что для решения оперативных вопросов Правительство по предложению Председателя Правительства может образовать *Президиум Правительства*. Заседания Президиума Правительства проводятся по мере необходимости. Его решения принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства. Правительство вправе отменить любое решение Президиума (ст. 29).

В отличие от ранее действовавшего Закона РФ «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» Федеральный конституционный закон не требует обязательного образования Президиума. В период действия четырех составов Правительства (май 2000 г. — май 2008 г.) Президиум не образовывался.

Федеральный конституционный закон не определяет состав Президиума, однако практика свидетельствует о значительном сходстве «должностного наполнения» разных составов этого органа. «Традиционную» часть Президиума образуют Председатель Правительства, все его заместители, министры внутренних дел, иностранных дел, обороны, финансов, экономики (экономического развития).

В составах Президиума, действовавших в 1990-х гг., количество членов не превышало половины всего состава Правительства. В Президиум же, образованный в мае 2008 г., из 25 членов Правительства вошли 15 (в настоящее время входят 19 из 29 членов Правительства). Данное обстоятельство позволило заявить о том, что таким количеством членов могут быть приняты любые решения, относящиеся к ведению Правительства (значит, и по вопросам, указанным в ст. 28 Федерального конституционного закона). Иными словами, новый подход заключался в том, что если, собравшись на заседание Президиума, его члены образуют кворум, достаточный для рассмотрения вопросов, указанных в ст. 28, то эти вопросы рассматриваются, а по результатам рассмотрения оформляется протокол заседания Правительства.

Указанная практика позволила не откладывать до заседания всего Правительства рассмотрение таких часто возникающих (и в большинстве случаев воспринимающихся как рядовые) вопросов, как, например, принятие решений о внесении законопроектов в Государственную Думу¹. Заседания Правительства стали созываться, как правило, ежемесячно, а заседания Президиума Правительства — еженедельно (за исключением тех недель, на которые приходился созыв заседаний Правительства)².

В соответствии со ст. 12 Федерального конституционного закона о Правительстве оно вправе образовывать *координационные и совещательные органы*. Регламент Правительства содержит разд. V «Правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы» (п. 72—75).

Координационные органы именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Совещательные органы именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Решения об образовании, реорганизации и упразднении правительственных комиссий и советов за исключением тех, которые образуются для решения вопросов чрезвычайного характера, принимаются на заседаниях Правительства. Правительственные комиссии и советы

¹ Например, с января 2010 г. по август 2011 г. было издано 260 распоряжений Правительства о внесении законопроектов в Государственную Думу.

² В 2010 г. проведено 56 заседаний (в том и другом формате), за первые 8 месяцев 2011 г. — 29. Для сравнения: в 2007 г., в отсутствие Президиума, состоялось 50 заседаний Правительства.

возглавляются Председателем Правительства, другими членами Правительства, руководителями федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент либо Правительство¹.

Организационные комитеты образуются для проведения мероприятий общегосударственного значения. Решения об их образовании, реорганизации и упразднении принимаются на заседаниях Правительства.

Межведомственные комиссии и советы образуются для решения задач или рассмотрения вопросов межотраслевого или межтерриториального значения. Образование, реорганизация и упразднение межведомственных комиссий и советов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляются, как правило, совместно заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство.

Для обеспечения деятельности Правительства и Председателя Правительства, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством и Председателем Правительства, образуется *Аппарат Правительства*. Положение об этом государственном органе утверждено постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260.

§ 5. Акты Правительства Российской Федерации

Правительство РФ реализует свои полномочия, принимая правовые акты. Согласно Конституции РФ (ст. 115), актами Правительства являются постановления и распоряжения. В Конституции установлено, что Правительство издает эти акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ (тем самым определен подзаконный характер актов Правительства). Акты Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации. Правительство обеспечивает их исполнение.

В Федеральном конституционном законе о Правительстве установлено, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме

¹ Например, в начале 2012 г. Председатель Правительства возглавлял правительственные комиссии по высоким технологиям и инновациям, по вопросам регионального развития, по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, Правительственный совет по развитию отечественной кинематографии.

постановлений Правительства, акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства (ст. 23)¹.

Порядок внесения, подготовки и рассмотрения в Правительстве проектов актов определен Регламентом Правительства (раздел IV).

Проекты актов могут вноситься на рассмотрение в Правительство только его членами, а также руководителями федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент или Правительство², или лицами, исполняющими их обязанности.

Проекты актов Правительства в предусмотренных Регламентом случаях направляются Аппаратом Правительства в Администрацию Президента для согласования.

Проекты актов, внесенные в Правительство с отступлением от установленных Регламентом правил, подлежат возврату.

Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства.

Порядок работы над проектами актов Правительства направлен на обеспечение подготовки согласованных решений. Поэтому акт Правительства, подписанный Председателем без рассмотрения на заседании Правительства, отражает не единоличную позицию Председателя, а совместно выработанную членами Правительства позицию всего органа.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» акты Правительства подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания.

В Конституции РФ закреплено, что постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом (ст. 115).

В ст. 23 Федерального конституционного закона установлено, что акты Правительства могут быть обжалованы в суд.

¹ Отдельные распоряжения Правительства имеют нормативный характер. Например, распоряжение от 5 августа 2009 г. № 1099-р о денежном вознаграждении спортсменов, тренеров и специалистов сборных команд Российской Федерации по олимпийским видам спорта, обеспечивших подготовку спортсменов — победителей и призеров на чемпионатах мира и Европы.

² Таким образом, руководители федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных министерствам, не могут внести в Правительство проекты актов.

В отношении нормативных актов Правительства Конституционный Суд РФ разрешает дела об их соответствии Конституции (п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции¹). Если акты или их отдельные положения будут признаны неконституционными, то они утрачивают силу.

В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ст. 27) Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об оспаривании:

- 1) ненормативных правовых актов Правительства;
- 2) нормативных правовых актов Правительства, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций.

Верховный Суд рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства, если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности или о конституционности федерального закона, на котором они основаны, и, кроме того, если соответствующие дела неподведомственны арбитражным судам.

Если Верховный Суд установит, что оспариваемый нормативный правовой акт Правительства или его часть противоречит федеральному закону, он признает такой акт недействующим полностью или в определенной части (ст. 253 ГПК).

Правовые акты Правительства (нормативные и ненормативные), затрагивающие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, могут быть оспорены в Высшем Арбитражном Суде РФ (ст. 34, гл. 23 и 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

В предшествующем изложении шла речь о правовых актах Правительства. Между тем согласно ст. 23 Федерального конституционного закона о Правительстве Правительство вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

¹ Нормативные акты Правительства могут стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде и на основании ч. 4 ст. 125 Конституции. В ч. 4 идет речь о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов.

Однако Конституционный Суд обратил внимание на возможность ситуации, когда правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а нормативным актом Правительства РФ, причем в силу прямого предписания данного закона. Конституционный Суд пришел к выводу, что если имеет место прямая нормативная связь акта Правительства с федеральным законом и если оба этих акта применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве, то могут быть признаны допустимыми запрос суда в связи с рассматриваемым им конкретным делом и жалоба гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которых оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства (постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П).

Контрольные вопросы

1. Каков порядок формирования Правительства Российской Федерации?
2. Дайте характеристику основным полномочиям Правительства Российской Федерации.
3. В каком порядке принимаются и отменяются акты Правительства Российской Федерации?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005.

Шувалов И. И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М., 2004.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий (постатейный) / Г. В. Атаманчук, И. Л. Бачило, В. П. Звеков и др.; под ред. Л. А. Окунькова. М., 1999.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп. на 28 декабря 2010 г.) «О Правительстве Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 25 апреля 2012 г.) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации».

ГЛАВА 20.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Общая характеристика и функции судебной власти.
2. Судебная система Российской Федерации.
3. Конституционные принципы правосудия.
4. Конституционно-правовой статус судьи.
5. Органы судейского сообщества.

§ 1. Общая характеристика и функции судебной власти

Судебная власть — одна из ветвей государственной власти, осуществляемая судами посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства в установленном законом процессуальном порядке. Самостоятельность и независимость судебной власти от других ветвей государственной власти является характерным признаком правового государства, в котором суд, разрешая юридические конфликты, обеспечивает господство права.

Органы судебной власти реализуют следующие *функции*: осуществление правосудия; осуществление судебного контроля; толкование; удостоверение фактов, имеющих юридическое значение; разъяснение законодательства на основе изучения и обобщения судебной практики; осуществление права законодательной инициативы.

Выделяют и другие функции судебной власти — судебный надзор (исправление судебных ошибок вышестоящими судами), ведение судебной статистики, судебное управление (руководство деятельностью судов), санкционирование ограничения основных прав граждан (при аресте, обыске, заключении под стражу, прослушивании телефонных разговоров и т. д.), нормообразование (восполнение законодательных пробелов) и др.

Осуществление правосудия — основная функция судебной власти, связанная с защитой конституционного строя, нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан, их объединений, других участников правоотношений, укреплением законности и правопорядка, предупреждением правонарушений, обеспечением социальной справедливости.

Под правосудием (англ. *justice*) понимается совершаемая в процессуальном порядке правоприменительная деятельность суда по рассмотрению и разрешению конституционно-правовых, экономических, гражданских, административных и уголовных дел. Деятельность суда

по отправлению правосудия связана с установлением достоверности фактов, применением законов и вынесением судебных актов, обязательных для граждан и других органов власти.

Конституционное правосудие представляет собой наивысшую форму судебной защиты, поскольку Конституционный Суд РФ обеспечивает верховенство Конституции Российской Федерации на всей территории России и единство правотворческой и правоприменительной, в том числе судебной практики.

Судебный контроль осуществляется в отношении правовых актов, действий (бездействия) органов власти, должностных лиц. Проверка нормативных правовых актов проводится в форме конституционного судопроизводства, а также производства в судах общей и арбитражной юрисдикции по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Толкование правовых норм судом представляет собой уяснение и разъяснение их смысла с целью раскрытия действительного смысла нормативного правового акта. Официально толковать Конституцию Российской Федерации может только Конституционный Суд РФ. Законы вправе толковать иные суды.

Суды осуществляют удостоверение фактов, имеющих юридическое значение. К таким фактам относятся признание гражданина умершим, объявление гражданина безвестно отсутствующим, объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным, признание вещи бесхозяйной и др. Решение суда об установлении факта, имеющего юридическое значение, обязательно для органов, регистрирующих такие факты или оформляющих права, которые возникают в связи с установлением факта.

Функцией судебной власти является разъяснение законодательства на основе изучения и обобщения судебной практики. Полномочия по изучению и обобщению практики применения законодательства судами возложены на Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, которые формулируют рекомендации по совершенствованию и унификации судебной практики.

На основе изучения и с учетом предложений судов высшие судебные инстанции разрабатывают и вносят предложения по совершенствованию законодательства в порядке законодательной инициативы. Конституция наделила правом законодательной инициативы Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения. Реализуя это право, Конституционный Суд РФ инициировал изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Верховный Суд РФ вносит в Государственную Думу законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «Об общем числе

мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации».

§ 2. Судебная система Российской Федерации

Судебная власть осуществляется судами, входящими в судебную систему России, которая устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 118). Судебная система — это закрепленная Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом совокупность судов, построенная с учетом федеративного и административно-территориального устройства России. Согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, установление основ судоустройства отнесено к ведению Российской Федерации, а не субъектов Российской Федерации или совместному ведению.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» в России действуют федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации.

К *федеральным судам* относятся: 1) Конституционный Суд РФ; 2) федеральные суды общей юрисдикции (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); 3) федеральные арбитражные суды (Высший Арбитражный Суд РФ; федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды); арбитражные апелляционные суды; арбитражные суды субъектов Российской Федерации); 4) Дисциплинарное судебное присутствие.

К *судам субъектов Российской Федерации* относятся: 1) конституционные (уставные) суды; 2) мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда устанавливаются Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»

В *системе судов общей юрисдикции* в соответствии с Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» выделяются суды первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

Верховный Суд РФ возглавляет систему судов общей юрисдикции, включающую в себя верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные (военных округов,

флотов, видов и групп войск) и специализированные суды. Верховный Суд РФ осуществляет судебный надзор за деятельностью всех перечисленных судов, являясь для них непосредственно вышестоящей судебной инстанцией. Судебный надзор Верховного Суда РФ заключается в проверке законности и обоснованности приговоров, решений, определений и постановлений нижестоящих судов, даче руководящих разъяснений по применению законодательства, а также по разрешению споров между судами. Этот вид деятельности Верховного Суда РФ является одной из гарантий исправления судебных ошибок, правильного и единообразного применения законов.

Верховный Суд РФ осуществляет надзор путем рассмотрения дел: 1) по кассационным жалобам и протестам на решения (приговоры), не вступившие в законную силу; 2) по протестам на вступившие в законную силу решения (приговоры) судов (надзорное производство); 3) в связи с вновь открывшимися обстоятельствами по делу. Акты Верховного Суда Российской Федерации, вынесенные им в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, окончательны и дальнейшему обжалованию не подлежат.

Верховный Суд РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, выступает и как суд первой инстанции, например, рассматривает дела об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания, ненормативных правовых актов Правительства РФ; об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, нормативных правовых актов Правительства РФ и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций; об оспаривании постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о прекращении их отставки; о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий и др.

Верховный Суд РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики. Содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ разъяснения по вопросам применения законодательства, основанные на требованиях закона и обобщенных данных судебной практики и статистики, представляют собой важный ориентир для судебной системы и подлежат учету при вынесении судебных актов по гражданским, трудовым, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

Конституция Российской Федерации предоставляет Верховному Суду РФ и другие полномочия: право давать заключение о наличии в действиях Президента признаков преступления, если Государственная Дума выдвигает против него обвинения в государственной измене или в совершении иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 93); право за-

конодательной инициативы по вопросам, относящимся к его ведению (ч. 1 ст. 104); право обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 125).

Президиум Верховного Суда РФ является высшей и конечной судебной инстанцией по делам, отнесенным к подсудности судов общей юрисдикции. Президиум рассматривает в порядке надзора дела по проверке вступивших в законную силу судебных актов, вынесенных судами общей юрисдикции и отдельные вопросы судебной практики.

Для осуществления организационного обеспечения деятельности федеральных судов общей юрисдикции, а также финансирования мировых судей при Верховном Суде РФ действует *Судебный департамент*, статус которого определен Федеральным законом от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

В пределах территории соответствующего субъекта РФ действуют *верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа*, которые являются вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ. Данные судебные органы в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанции и осуществляет другие полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом. Районный суд рассматривает апелляционные жалобы, представления на решения мировых судей, действующих на территории соответствующего судебного района.

Военные суды в соответствии с Федеральным конституционным законом от 20 мая 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» являются федеральными судами общей юрисдикции, входящими в судебную систему Российской Федерации, осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. В систему военных судов входят окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды.

Специализированные федеральные суды могут быть созданы для рассмотрения гражданских и административных дел в соответствии с федеральным конституционным законом. В настоящее время обсуждается целесообразность учреждения административных и ювенальных судов, а также судов по разрешению трудовых, патентных, налоговых споров и др.

Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ учрежден новый судебный орган — *Дисциплинарное судебное присутствие*, единственной целью деятельности которого является проверка обоснованности решения квалификационной коллегии судей по вопросу привлечения судьи к дисциплинарной ответственности и досрочном прекращении его полномочий.

В состав Дисциплинарного судебного присутствия входят 6 судей, избираемых на 3 года на паритетных началах из числа судей Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Инициаторами возбуждения процесса в Дисциплинарном судебном присутствии являются граждане, судейские полномочия которых досрочно прекращены решением квалификационной коллегии судей, и председатели высших судебных инстанций, инициировавшие процедуру досрочного прекращения полномочий судьи.

По результатам рассмотрения жалоб и обращений Дисциплинарное судебное присутствие может: 1) удовлетворить жалобу и отменить решение квалификационной коллегии судей о досрочном прекращении судьи; 2) удовлетворить обращение и прекратить полномочие судьи; 3) отказать в удовлетворении жалобы или обращения.

Система федеральных арбитражных судов служит защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также содействию укрепления законности и предупреждения правонарушений в сфере экономики. В системе арбитражных судов также существует инстанционность.

Согласно Федеральному конституционному закону от 5 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным арбитражным судам является *Высший Арбитражный Суд РФ*, среди полномочий которого рассмотрение в порядке надзора дел по проверке вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов.

В первой инстанции Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, нарушающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан; экономические споры между Российской

Федерацией и ее субъектами, между субъектами Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд РФ осуществляет пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам собственных вступивших в законную силу судебных актов. Кроме того, Высший Арбитражный Суд РФ изучает и обобщает практику применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, дает обязательные для арбитражных судов разъяснения по вопросам судебной практики. Разрабатываются и принимаются разъяснения Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ.

В соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения. Законодательные инициативы Высшего Арбитражного Суда РФ, как правило, касаются создания или упразднения арбитражных судов, статуса судей и др.

Федеральные арбитражные суды округов являются судами по проверке в кассационной инстанции законности вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов субъектов РФ и арбитражных апелляционных судов, а также судебных актов, принятых судами кассационной инстанции. Федеральные арбитражные суды округов являются также судами первой инстанции по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

В России действуют 10 федеральных арбитражных судов следующих округов: Волго-Вятского, Восточно-Сибирского, Дальневосточного, Западно-Сибирского, Московского, Поволжского, Северо-Западного, Северо-Кавказского, Уральского, Центрального.

Арбитражные апелляционные суды являются судами по проверке в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов Российской Федерации, принятых ими в первой инстанции. Общее число арбитражных апелляционных судов 20 — по 2 в каждом округе.

В субъектах РФ действуют *арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов*, которые рассматривают в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции Высшего Арбитражного Суда РФ.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации могут создаваться субъектами Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов их органов государственной власти, органов местного самоуправления, конституции (уставу) субъ-

екта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Вопрос о необходимости учреждения конституционных (уставных) судов решается субъектами российской Федерации самостоятельно. В настоящее время конституционные (уставны) суды функционируют в 16 субъектах Российской Федерации, хотя их создание предусмотрено конституциями (уставами) большего количества субъектов. Порядок формирования конституционных (уставных) судов определяется в конституциях (уставах) и законах субъектов Российской Федерации.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не являются нижестоящими судами по отношению к Конституционному Суду РФ. Вместе с тем в своей деятельности они руководствуются не только своими конституциями (уставами), но и Конституцией Российской Федерации, а также правовыми позициями Конституционного Суда РФ.

Мировые судьи входят в систему судов общей юрисдикции и в то же время являются судами субъектов Российской Федерации. В пределах своей компетенции они рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

Федеральным законом от 11 ноября 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» определено, что полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации.

Законом предусмотрено два способа формирования корпуса мировых судей: назначение (избрание) на должность законодательным органом власти субъекта Российской Федерации и избрание на должность населением судебного участка. Во всех субъектах РФ применяется первый способ.

Мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков, которые создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта Российской Федерации определяются Федеральным законом от 24 ноября 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» по законодательной инициативе соответствующего субъекта РФ, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе Верховного Суда РФ, согласованной с субъектом Российской Федерации. Наибольшее количество судебных участков создано в Москве и Московской области — соответственно 429 и 318, наименьшее — в Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах — 3 и 4.

Срок полномочий мирового судьи не может быть более 5 лет. В последующем мировой судья назначается (избирается) на срок, не менее чем 5 лет.

К компетенции мирового судьи относится рассмотрение в первой инстанции дел: о выдаче судебного приказа; о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях; о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей 50 тыс. руб.; по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей 50 тыс. руб.; об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи КоАП РФ и законами субъектов РФ; уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы и др.

Вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям является соответствующий районный суд.

Обеспечение заработной платы мировых судей и социальных выплат осуществляется из федерального бюджета, а материально-техническое — из бюджетов субъектов Российской Федерации.

§ 3. Конституционные принципы правосудия

Правосудие в Российской Федерации осуществляется на принципах, отражающих сущность и задачи демократического правового государства и закрепленных в гл. 7 Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации».

К конституционным принципам правосудия относятся следующие принципы:

- конституционности и законности;
- осуществления правосудия только судом;
- независимости суда и судей;
- неприкосновенности и несменяемости судей;
- свободного доступа к правосудию;
- осуществления правосудия в разумные сроки;
- осуществления судопроизводства на основе равноправия и состязательности сторон;
- открытости разбирательства дел;
- участия граждан в отправлении правосудия;
- единства судебной системы Российской Федерации.

Принцип конституционности и законности предполагает подчинение судебных органов и судей Конституции Российской Федерации и федеральным законам, регулирующим организацию и порядок их ра-

боты. Отправляя правосудие и осуществляя иные функции, судьи не вправе отступать от требований законодательства. Принцип подчинения судей только Конституции РФ и федеральному закону неразрывно связан с предусмотренным в ст. 120 Конституции положением, согласно которому суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Действие этой конституционной нормы распространяется на любые акты любого органа или должностного лица.

Принцип осуществления правосудия только судом означает, что судебная власть в России принадлежит только судам в лице судей и привлекаемых в установленных законом случаях к осуществлению правосудия представителей народа — присяжных и арбитражных заседателей. Никакие иные органы власти или организации не могут присваивать функцию судебной власти по отправлению правосудия, пересматривать решения судов. Не допускается создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных законом. Правосудие осуществляется органами судебной власти только в форме судебного разбирательства с соблюдением установленных законом процессуальных правил и норм. Конституцией предусмотрено осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Принцип независимости суда и судей означает самостоятельное осуществление ими судебной власти, подчинение судей только закону и своей совести. Запрещается любое вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия и принятие любых нормативных правовых актов, отменяющих или умаляющих самостоятельность судов и независимость судей. Вышестоящие судебные инстанции также не имеют права вмешиваться в деятельность судов при отправлении ими правосудия.

Независимость судебной власти направлена на достижение главной цели правосудия — беспристрастное и объективное исследование обстоятельств конкретного дела и вынесение справедливого и законного решения.

Для обеспечения независимого правосудия в Конституции Российской Федерации закрепляется государственное финансирование судов (ст. 124). Финансовых ресурсов должно быть достаточно для эффективного функционирования судебной системы. Гарантиями независимости судей являются меры их правовой защиты, материального и социального обеспечения.

Независимость судей обеспечивается и их *неприкосновенностью и несменяемостью*.

Неприкосновенность судьи обусловлена особым публично-правовым характером их деятельности и ее значимости для общества. Ин-

ститут судейской неприкосновенности направлен на охрану личности судьи от возможного давления со стороны лиц, заинтересованных в определенном исходе судебного дела. В соответствии со ст. 122 Конституции Российской Федерации судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

Несменяемость судей проявляется прежде всего в том, что полномочия судьи не ограничиваются определенным сроком. Вместе с тем мировой судья в первый раз назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом субъекта РФ, но не более чем на 5 лет. При повторном и последующих назначениях на должность мирового судья назначается (избирается) на срок не менее чем на 5 лет.

Принцип свободного доступа к правосудию вытекает из толкования ст. 46 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждого на судебную защиту. Данный принцип означает, во-первых, возможность беспрепятственного обращения в суд любого человека. Отказ в правосудии недопустим. Во-вторых, в суд можно обжаловать решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Таким образом, судебному контролю могут быть подвергнуты любые противоправные деяния частных и публичных субъектов, включая государство в целом. В-третьих, доступность правосудия гарантируется на всей территории Российской Федерации.

Принцип осуществления правосудия в разумные сроки является одним из стандартов справедливого правосудия. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и ряд других законодательных актов установили механизм гарантий соблюдения и защиты разумного срока судебного разбирательства и исполнения судебных актов. Данный механизм включает в себя возможность заинтересованного лица в случае затягивания судебного процесса обратиться к председателю суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела, а также право на получение компенсации в случае нарушения права на судопроизводство в разумный срок.

Принцип осуществления судопроизводства на основе равноправия и состязательности сторон является основополагающим условием справедливого правосудия, закрепленным в ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации. В соответствии со ст. 19 Конституции РФ все равны перед законом и судом.

Принцип равноправия сторон означает, что ни одна из сторон не имеет преимуществ перед судом, обладая равными процессуальными правами и возможностями в отстаивании своей позиции, защите сво-

их законных интересов, включая возможность заявления ходатайств, обжалования действий и решений суда, осуществляющего производство по делу. Суд обязан создавать условия, при которых соблюдался бы необходимый баланс их процессуальных прав и обязанностей.

Суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям.

Состязательность сторон (истца и ответчика, подсудимого и потерпевшего) означает их активные действия в судебном процессе по реализации предоставленных законом процессуальных прав в своих интересах. Каждой стороне суд должен гарантировать разумную возможность представить свое дело в условиях не худших, чем ее оппонент, сохраняя при этом нейтралитет, выступая арбитром в конкретном деле.

Принцип открытости разбирательства дел во всех судах, закрепленный в ч. 1 ст. 123 Конституции Российской Федерации, служит важной гарантией справедливого и беспристрастного разрешения дел судами и условием обеспечения прав и свобод человека в правовом государстве. Гласность, публичность судебного разбирательства обеспечивает контроль общества за осуществлением судебной власти, улучшение качества работы судей и укрепление авторитета судебной власти, формирование гражданского общества.

Любой гражданин, желающий присутствовать на слушании дела, может находиться в зале судебного заседания без дополнительного специального разрешения. В зал судебного заседания допускаются представители СМИ, общественных объединений. Лица, участвующие в деле, и граждане, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход судебного разбирательства. Фотосъемка, видеозапись, трансляция судебного заседания по радио и телевидению допускаются с разрешения суда. Также принцип открытости судебного заседания проявляется в том, что решения судов объявляются публично, за исключением случаев, если такое объявление решений затрагивает права и законные интересы несовершеннолетних.

Возможность присутствия в открытом судебном заседании граждан и их объединений с целью получения информации о деятельности суда предусмотрена и Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ

«Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Федеральными законами допускается слушание дела в закрытом заседании в случаях необходимости защиты государственной или коммерческой тайны, конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную, семейную тайну и др. Закрытые судебные заседания могут проводиться в случаях, когда гласное обсуждение тех или иных обстоятельств дела, способно помешать правильному его разбирательству. Дела рассматриваются в закрытых судебных заседаниях с соблюдением всех норм судопроизводства.

Участие граждан в отправлении правосудия, предусмотренное ст. 32 Конституции Российской Федерации, реализуется посредством привлечения их к отправлению правосудия на непрофессиональной основе в качестве присяжного, народного или арбитражного заседателя.

В настоящее время народные заседатели не участвуют в рассмотрении гражданских и уголовных дел, а присяжные заседатели рассматривают только вопросы факта, оставив решение вопросов права профессиональным судьям. Состав суда с участием арбитражных заседателей составляет единую коллегию, решающую и вопросы факта, и вопросы права.

Порядок участия в судопроизводстве присяжных заседателей определен Федеральным законом от 20 августа 2004 г. «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации». УПК РФ в п. 2 ч. 2 ст. 30 предусматривает рассмотрение уголовных дел судьей федерального суда общей юрисдикции и коллегией из двенадцати присяжных заседателей по ходатайству обвиняемого.

Участие граждан в отправлении правосудия отвечает потребностям правового демократического государства, способствует открытости судебной власти и повышению ее эффективности.

Принцип единства судебной системы Российской Федерации вытекает из положения ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации, предусматривающего, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. В России не существует судебных систем субъектов Российской Федерации, хотя наряду с федеральными судами действуют и суды субъектов Российской Федерации, которые в своей совокупности образуют единую судебную систему России. Единство судебной власти Российской Федерации гарантирует равенство граждан перед законом и судом, единые стандарты их прав и обеспечивается федеральным законодательством о судоустройстве и судопроизводстве, единообразным применением их судами на всей территории России, финансированием судов из федерального бюджета, единым статусом

судей, признанием обязательности исполнения на всей территории РФ судебных постановлений, вступивших в законную силу.

§ 4. Конституционно-правовой статус судьи

Судьями являются лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. Основы статуса судьи закреплены в гл. 7 Конституции Российской Федерации, единые для всех судебных органов, позволяющие судье быть независимым и подчиняться только Конституции Российской Федерации и закону. Конституционный статус судьи конкретизируется в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и других законах.

Судьями могут быть граждане РФ, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации. С учетом компетенции конкретного суда статус судьи может иметь специфику. Так, судьей Конституционного Суда может быть гражданин РФ, достигший 40 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, судьей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ — 35 и 10 лет соответственно, судьей суда субъекта РФ — 30 и 7 лет, судьей районного суда — 25 и 5 лет.

Порядок наделения полномочиями судей определен в ст. 128 Конституции, согласно которой судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом.

Согласно ст. 4 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», судьей может быть гражданин Российской Федерации:

— не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям;

— не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

— не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи;

— не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

— не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным.

Претендент на должность судьи проходит предварительное медицинское освидетельствование.

Отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе. Назначение кандидатов на должности судей производится только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей. При этом учитываются стаж его работы в должности судьи, опыт работы в правоохранительных органах, наличие государственных и ведомственных наград, почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации», ученой степени по юридической специальности, а в отношении претендентов, осуществляющих полномочия судей, также качество и оперативность рассмотрения дел.

Судья, впервые избранный на должность, приносит в торжественной обстановке присягу. С этого момента он считается вступившим в должность судьи.

Закон устанавливает ряд запретов для судьи:

— замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром;

— принадлежать к политическим партиям, материально их поддерживать и принимать участие в политической деятельности;

— публично выражать свое отношение к общественным объединениям;

— заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности и др.

В своей деятельности по осуществлению правосудия судьи никому не подотчетны и независимы.

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.

Полномочия судьи федерального суда не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи — 70 лет. Для судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ законами соответствующих субъектов РФ может быть установлен иной предельный возраст пребывания в должности судьи этих судов.

Судья несменяем. Он не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его согласия, и его полномочия могут быть пре-

крашены или приостановлены не иначе, как по основаниям и в порядке, установленном законом.

Решением квалификационной коллегии судей полномочия судьи могут быть приостановлены по следующим основаниям:

- 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 качестве кандидата в выборах Президента РФ, депутатов или иного выборного должностного лица.

К основаниям досрочного прекращения полномочий судьи относятся:

- 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) прекращение гражданства РФ, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;
- 5) занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи;
- 6) избрание судьи Президентом РФ, депутатом или иным выборным должностным лицом и другие основания, установленные законом.

Одной из гарантий независимости судьи является его право на отставку, под которой понимается почетный уход или почетное удаление судьи с должности по его желанию, независимо от возраста. За лицом, пребывающим в отставке, сохраняются звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому сообществу. Отставка судьи может быть приостановлена или прекращена по указанным в законе основаниям.

Для того чтобы оградить судью от необоснованного и произвольного преследования, Конституцией РФ и законом провозглашается неприкосновенность судьи которая проявляется:

- 1) в недопустимости привлечения его к ответственности за принятое судом решение, если только не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении или вынесении неправосудного решения;
- 2) в особом порядке уголовного преследования;
- 3) в особенностях правового регулирования применительно к задержанию, личному досмотру судьи, заключению его под стражу, осуществлению в отношении него оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий;

4) в особенностях административной и дисциплинарной ответственности.

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.

За нарушение норм Закона о статусе судей, а также положений Кодекса судейской этики, утвержденного Всероссийским съездом судей, на судью может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения или досрочного прекращения полномочий судьи. Решение о наложении на судью дисциплинарного взыскания принимается соответствующей квалификационной коллегией судей.

§ 5. Органы судейского сообщества

Федеральным конституционным законом о судебной системе Российской Федерации закреплены основные положения об органах судейского сообщества, которые формируются для выражения интересов судей как носителей судебной власти (ст. 29). Детализация их статуса осуществляется Федеральным законом от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

Судейское сообщество в России образуют судьи федеральных судов всех видов и уровней и судьи судов субъектов Российской Федерации, составляющие ее судебную систему. Судьи всех судов являются членами судейского сообщества с момента принесения ими присяги судьи и до момента вступления в силу решения о прекращении его полномочий, за исключением случая прекращения полномочий в связи с почетным уходом или почетным удалением судьи в отставку.

Органами судейского сообщества в Российской Федерации являются:

- Всероссийский съезд судей;
- конференции судей субъектов РФ;
- Совет судей РФ;
- советы судей субъектов РФ;
- общие собрания судей судов;
- Высшая квалификационная коллегия судей РФ;
- квалификационные коллегии судей субъектов РФ.

Деятельность органов судейского сообщества регулируется актами (регламентами, положениями), принимаемыми этими органами.

Органы судейского сообщества осуществляют свою деятельность коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность. Советы судей и квалификационные коллегии судей организуются на

принципах выборности, сменяемости и подотчетности органам, их избравшим. Квалификационные коллегии судей не подотчетны органам, их избравшим, за принятые решения.

Высшим органом судейского сообщества является Всероссийский съезд судей, который собирается один раз в 4 года. Съезд правомочен принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества, за исключением вопросов, относящихся к полномочиям квалификационных коллегий судей, а также правомочен утверждать Кодекс судейской этики и акты, регулирующие деятельность судейского сообщества.

К основным задачам органов судейского сообщества относятся:

- 1) содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства;
- 2) защита прав и законных интересов судей;
- 3) участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности;
- 4) утверждение авторитета судебной власти, обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых Кодексом судейской этики.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «судебная власть». Какое место отводится судебной власти в системе разделения властей?
2. Определите составные элементы судебной системы Российской Федерации
3. Что включает в себя конституционно-правовое законодательство о судебной системе Российской Федерации?
4. Что понимается под правосудием?
5. Охарактеризуйте функции судебной власти. В каких формах реализуется функция судебного контроля?
6. Раскройте содержание конституционных принципов правосудия, сопровождая свой ответ примерами из судебной практики.
7. Какие конституционно-правовые требования предъявляются к кандидатам на должности судей? Каков порядок наделения полномочиями судей, приостановления и прекращения их полномочий, гарантии неприкосновенности судей?
8. Каково предназначение органов судейского сообщества? Какова роль органов судейского сообщества в обеспечении самостоятельности и независимости судей.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Анишина В. И. Основы судебной власти и правосудия в Российской Федерации: курс лекций. М., 2008.

Клеандров М. И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты. М., 2008.

Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации / отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2010.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии».

Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А. В. Барбаша”».

ГЛАВА 21. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.
2. Состав, порядок формирования и срок полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации.
3. Организация деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.
4. Правила производства в Конституционном Суде Российской Федерации.
5. Решения Конституционного Суда Российской Федерации. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

§ 1. Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации занимает особое положение в судебной системе страны. В отличие от других высших федеральных судов состав компетенция и юридическая сила решений Конституционного Суда закреплены непосредственно в Конституции Российской Федерации (ст. 125). На основе Конституции РФ детализация статуса Конституционного Суда, его процессуальной деятельности осуществляется Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1).

Конституционный Суд в России был учрежден в декабре 1990 г.¹ Судебный конституционный контроль осуществляется посредством

¹ Законом РСФСР от 27 декабря 1989 г. в Конституцию РСФСР 1978 г. были внесены изменения, согласно которым предусматривалось образование Комитета конституционного надзора РСФСР, избираемого Съездом народных депутатов РСФСР сроком на 10 лет. Законом РСФСР от 15 декабря 1990 г., внесшим новые изменения в Конституцию РСФСР, было предусмотрено избрание Съездом народных депутатов РСФСР Конституционного Суда РСФСР. История отечественного

особого вида судопроизводства — конституционного и заключается в толковании Конституции Российской Федерации, проверке соответствия Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов высших органов государственной власти федерального и регионального уровня, внутригосударственных и международных договоров Российской Федерации, разрешении споров о компетенции между органами государственной власти и иных дел конституционного характера.

Конституционный Суд Российской Федерации обладает широкими полномочиями для защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей ее территории.

В соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации Конституционному Суду подведомственны *дела о соответствии Конституции Российской Федерации:*

1) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

2) 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;

3) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Подлежащие конституционной проверке вышеуказанные акты рассматриваются Конституционным Судом вне связи с применением оспоренного акта в конкретном деле. Конституционный Суд в соответствии с Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде Российской Федерации осуществляет проверку право-

конституционного правосудия знает две попытки институционализации конституционного надзора. Это опыт Верховного Суда СССР в 1924—1933 гг. по участию в конституционном надзоре за актами союзных республик и центральных органов и народных комиссариатов СССР и деятельность Комитета конституционного надзора СССР в начале 90-х гг. См. об этом: *Митюков М. А.* Судебный конституционный надзор 1924—1933 гг.: вопросы истории, теории и практики. М., 2005. — *Примеч. отв. ред.*

вых актов, вступивших в силу. Единственным исключением из этого правила являются международные договоры Российской Федерации, конституционность которых Конституционный Суд оценивает до их ратификации.

Инициаторами конституционного судопроизводства по данной категории дел могут быть следующие субъекты: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, $\frac{1}{5}$ членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По собственной инициативе или по инициативе иных органов, должностных лиц, не перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд эти дела не рассматривает.

Конституционный Суд Российской Федерации является единственным органом, который дает официальное толкование Конституции Российской Федерации. Его разъяснения положений федеральной Конституции обладают официальным и общеобязательным характером. Всего Конституционным Судом РФ принято 13 постановлений, в которых дано толкование около 20 статей Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд правомочен разрешать споры о компетенции:

- 1) между федеральными органами государственной власти;
- 2) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Такие споры могут возникать в связи со следующими нарушениями: 1) вмешательством одного органа в компетенцию другого; 2) присвоением властных полномочий другого органа; 3) уклонением органа от осуществления собственной компетенции; 4) воспрепятствованием законному осуществлению полномочий. Конституционный Суд РФ рассматривает споры о компетенции с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, установленного ст. 71—73 Конституции Российской Федерации, и между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Особая категория дел, рассматриваемых Конституционным Судом Российской Федерации, связана с проверкой конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. Жалобы граждан занимают более 99% всех обращений в Конституционный Суд. Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, например, муниципальные образования, государственные и муниципальные учреждения и предприятия, а также Генеральный прокурор Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима при наличии двух условий: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Поэтому к жалобе обязательно прилагается копия официального документа, подтверждающего применение обжалуемого закона.

Конституционный Суд Российской Федерации выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения, а также осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией, Федеративным договором и федеральными конституционными законами. В частности, Конституционный Суд принимает заключение о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы о проведении референдума Российской Федерации по предложенному вопросу.

В заседании Конституционного Суда может быть принято решение о направлении органам государственной власти послания Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд по вопросам своей внутренней деятельности принимает Регламент Конституционного Суда. В компетенции Конституционного Суда находится принятие решения о представлении судей Конституционного Суда к государственной награде Российской Федерации, а также об обращении к Президенту РФ с ходатайством о даче им согласия на принятие судьей награды или иного знака отличия иностранного государства. Конституционный Суд принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

§ 2. Состав, порядок формирования и срок полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Предложения о кандидатах на должности судей могут вноситься Президенту членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными органами власти субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Президент не связан этими предложениями и вправе предложить Совету Федерации любую кандидатуру, отвечающую требованиям закона.

К кандидатам на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации предъявляются повышенные требования: возраст не менее 40 лет, безупречная репутация, высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, высокая квалификация в области права.

Вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда РФ Совет Федерации рассматривает в срок не позднее 14 дней с момента получения представления Президента Российской Федерации. Свое решение Совет Федерации оформляет постановлением, после принятия которого лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда, приводится к присяге. Председателем Совета Федерации на заседании палаты в торжественной обстановке. С этого момента судья Конституционного Суда Российской Федерации считается вступившим в должность.

Конституционный Суд РФ вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее $\frac{3}{4}$ от общего числа судей.

В случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда Российской Федерации, Президент Российской Федерации не позднее 1 месяца со дня открытия вакансии представляет кандидатуру на место выбывшего судьи. Данная кандидатура утверждается на заседании Совета Федерации большинством голосов.

Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи — 70 лет, однако на Председателя Конституционного Суда Российской Федерации это правило не распространяется.

Председатель Конституционного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на 6 лет из числа судей Конституционного Суда. Он имеет двух

заместителей, назначаемых в таком же порядке, как и Председатель. Председатель и его заместители по истечении срока своих полномочий могут быть назначены на должность на новый срок. Полномочия Председателя или его заместителей могут быть досрочно прекращены Советом Федерации по представлению Президента РФ в случае, если решением Конституционного Суда РФ установлено, что они не исполняют должностные обязанности или исполняют их ненадлежащим образом. Решение Конституционного Суда Российской Федерации принимается большинством не менее 2/3 голосов от общего числа судей — тайным голосованием.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации:

1) руководит подготовкой заседаний Конституционного Суда Российской Федерации, созывает их и председательствует на них;

2) вносит на обсуждение Конституционного Суда Российской Федерации вопросы, подлежащие рассмотрению в его заседаниях;

3) представляет Конституционный Суд в отношениях с государственными органами и организациями, общественными объединениями, по уполномочию Конституционного Суда Российской Федерации выступает с заявлениями от его имени;

4) осуществляет общее руководство аппаратом Конституционного Суда РФ, представляет на утверждение Конституционного Суда кандидатуры руководителей аппарата и Секретариата, а также Положение о Секретариате Конституционного Суда Российской Федерации и структуру аппарата;

5) осуществляет другие полномочия в соответствии Федеральным конституционным законом и Регламентом Конституционного Суда РФ;

6) издает приказы и распоряжения.

На судей Конституционного Суда Российской Федерации распространяются права, обязанности, гарантии и запреты, установленные Законом РФ о статусе судей в Российской Федерации с учетом особенностей, определенных Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде Российской Федерации.

§ 3. Организация деятельности Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает и разрешает дела на своих заседаниях.

Ранее Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации предусматривал две формы рассмотрения дел в Конституционном Суде Российской Федерации: в пленарном заседании и в заседании двух палат Конституционного Суда,

состоящих из 10 и 9 судей. В палатах рассматривалась самая многочисленная категория дел — жалобы граждан, а также проверялись на конституционность федеральные и региональные законы, указы Президента Российской Федерации, решались споры о компетенции и другие вопросы, отнесенные к компетенции палат. При этом каждая палата выступала от имени всего Конституционного Суда РФ. Они не были похожи на коллегии Верховного Суда Российской Федерации со своей специализацией по гражданским, уголовным или иным делам. Каждая из палат Конституционного Суда Российской Федерации могла рассмотреть дело по любой отрасли законодательства. На период рассмотрения каждого дела из состава судей определялся новый председательствующий заседания. Главной организационной формой конституционного судопроизводства признавался пленум, поскольку некоторые вопросы могли быть решены Конституционным Судом только в пленарных заседаниях. Конституционный Суд Российской Федерации мог рассмотреть на пленуме любой вопрос, входящий в его компетенцию, что не могла делать палата.

Сейчас в структуре Конституционного Суда РФ палаты не выделяются. Все вопросы, отнесенные к его полномочиям, теперь разрешаются на пленарных заседаниях, которые являются единственной организационной формой работы Суда. Председательствовать на заседаниях может только Председатель Конституционного Суда РФ.

Заседания Конституционного Суда Российской Федерации проводятся:

- 1) по вопросам соответствия обращений требованиям Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации;
- 2) по вопросам принятия обращений к рассмотрению;
- 3) по слушанию дела;
- 4) по принятию итогового решения по делу (закрытое совещание судей Конституционного Суда);
- 5) по разрешению дела без проведения слушания;
- 6) в иных случаях, в том числе для принятия решений по вопросам внутренней деятельности Конституционного Суда.

Заседания Конституционного Суда Российской Федерации созываются Председателем в соответствии с графиком проведения, а также по инициативе Председателя Конституционного Суда, по требованию одного из его заместителей, или не менее трех судей Конституционного Суда, или комиссии, им созданной.

На заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации могут присутствовать сотрудники его Секретариата, иные лица, если Председателем Конституционного Суда или Конституционным Судом не будет решено иное.

На заседаниях Суда ведутся протокол и стенограмма.

Для рассмотрения вопросов, которые не требуют проведения заседания Конституционного Суда, могут проводиться рабочие совещания судей. Для предварительного изучения и подготовки проектов решений по вопросам изменения Регламента Конституционного Суда Российской Федерации, обобщения практики, кадровым, бюджетным и другим вопросам Конституционный Суд может создавать как временные, так и постоянные комиссии из числа судей. Конституционный Суд или Председатель Конституционного Суда для решения вопросов индивидуального характера могут создавать рабочие группы. В состав комиссий и рабочих групп могут включаться сотрудники аппарата Конституционного Суда.

Организационным материально-техническим, социально-бытовым обеспечением Конституционного Суда Российской Федерации занимается его аппарат, сотрудники которого не входят в состав Конституционного Суда РФ. Структура аппарата определяется решениями Конституционного Суда и включает Секретариат и иные подразделения.

Закон наделяет Секретариат полномочием рассматривать обращения в адрес Конституционного Суда в предварительном порядке и в случаях, когда они не затрагивают вопросов, требующих изучения судьями Конституционного Суда РФ. Кроме того, Секретариат проводит прием посетителей, содействует судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению в заседаниях и на совещаниях, изучает и обобщает деятельность государственных органов по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Общее руководство Секретариатом, прием, перевод, поощрение, увольнение его сотрудников осуществляет Председатель Конституционного Суда. Непосредственное (текущее) руководство осуществляет руководитель Секретариата Конституционного Суда.

В Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации входят следующие подразделения: управления, отделы, пресс-служба.

Помимо Секретариата в аппарат Суда входят и другие подразделения: финансовое управление, управление делами, аппараты (секретариаты) судей Конституционного Суда.

На сотрудников аппарата Конституционного Суда распространяется законодательство о федеральной государственной гражданской службе.

Конституционный Суд имеет официальное издание, в котором публикуются его решения — Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, решения Конституционного Суда публикуются в «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации.

Высокий статус Конституционного Суда РФ, его самостоятельность подчеркивает символика судебной власти. На здании, занимаемом Конституционным Судом, поднимается Государственный флаг Российской Федерации. В зале заседаний Конституционного Суда находятся изображение Государственного герба и Государственный флаг Российской Федерации. В служебном помещении каждого судьи Конституционного Суда устанавливается Государственный флаг Российской Федерации. Судьи Конституционного Суда заседают в мантиях.

Местом постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации является город Санкт-Петербург. Заседания Конституционного Суда проводятся в месте его постоянного пребывания. Конституционный Суд может провести заседание в другом месте, когда он сочтет это необходимым.

В целях обеспечения доступа граждан и их объединений к конституционному правосудию, постоянной связи Конституционного Суда Российской Федерации с иными органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации в городе Москве, содействия в осуществлении Конституционным Судом РФ своих полномочий в городе Москве создано представительство Конституционного Суда РФ.

§ 4. Правила производства в Конституционном Суде Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет свою деятельность (производство) в соответствии с принципами судебной процедуры, т. е. на основе демократических принципов судопроизводства и фиксированных процессуальных норм, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде Российской Федерации, и Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации.

Наличие процедурных правил конституционного судопроизводства гарантирует правовой порядок, конституционную законность, права участников процесса, равную для всех защиту Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Процессуальная форма усиливает независимость Конституционного Суда, дает ему возможность дистанцироваться от политики, принимать объективные и справедливые решения.

Понятием «конституционное судопроизводство» охватываются различные виды производств, осуществляемых Конституционным Судом Российской Федерации и предопределенные его полномочиями. Закон выделяет производства по рассмотрению дел:

- о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними;
- о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;
- по спорам о компетенции;
- о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан;
- о конституционности законов по запросам судов;
- о толковании Конституции Российской Федерации;
- о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- о даче заключения о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы референдума по предложенному вопросу.

Все виды производств, осуществляемых Конституционным Судом, основаны на общих принципах независимости судей и подчинение их только Конституции Российской Федерации и Федеральному конституционному закону о Конституционном Суде Российской Федерации, коллегиальности рассмотрения дел, гласности, устности разбирательства, государственного языка судопроизводства, непрерывности судебного заседания, состязательности и равноправия сторон.

Конституционное судопроизводство осуществляется посредством совершения процессуальных действий его участниками — субъектами конституционного судопроизводства: Конституционным Судом, сторонами и участниками, содействующими осуществлению конституционного правосудия. Объем их процессуальных прав и обязанностей различается. Наиболее широкими процессуальными полномочиями, позволяющими непосредственно влиять на ход процесса, обладают Конституционный Суд, его Председатель и судьи, а также стороны.

Основными процессуальными участниками конституционного судопроизводства являются стороны, без которых невозможен процесс как таковой, поскольку процесс может начаться только при обращении в Конституционный Суд одной из сторон. Термином «сторона» охватываются и заявитель обращения в Конституционный Суд РФ, и субъект, отстаивающий противоположную заявителю позицию (орган или должностное лицо, издавшие акт, конституционность которого подлежит проверке; орган, компетенция которого оспаривается).

Стороной-заявителем могут быть орган или лицо, направившие в Суд обращение. Их круг конкретен и указан исчерпывающим образом. Они различаются в зависимости от видов производства. Заявителями могут выступать:

- по делам о проверке конституционности актов и договоров — Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая

членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

— по делам о разрешении спора о компетенции — любой из вышеперечисленных;

— по делам о толковании Конституции Российской Федерации — также любой из указанных выше субъектов;

— по делам о проверке конституционности законов, проверяемых по индивидуальным или коллективным жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — граждане, чьи права и свободы нарушены законом, примененным в конкретном деле; объединения граждан и иные органы и лица, устанавливаемые федеральными законами (Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральный Прокурор РФ);

— по делам о проверке конституционности законов по запросам судов — суд (судья) любой инстанции, если он при рассмотрении находящегося в его производстве дела, по которому подлежит применению закон, придет к выводу о его неконституционности;

— по делу о даче заключения о соблюдении порядка обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления — Совет Федерации.

Стороне-заявителю противостоит другая сторона — органы и должностные лица, издавшие либо подписавшие акт, конституционность которого оспаривается. Ими являются все те, кто наделен правом обращаться в Конституционный Суд, за исключением граждан, групп депутатов, судов, которые могут быть только заявителями.

В основу процессуально-правового статуса сторон положен принцип их равноправия. Это означает, что заявителю и противоположной стороне предоставлены равные возможности по защите своих прав и охраняемых законом интересов. Ни у одной из них нет юридических преимуществ перед другой. Принцип равноправия проявляется в том, что при поступлении обращения он направляется для ознакомления и представления отзыва другой стороне. Отзыв, в свою очередь, подлежит направлению заявителю. Стороны имеют право знать о принадлежащих им процессуальных правах и обязанностях, вести свое дело лично или через представителей, лично участвовать в судебном разбирательстве, знакомиться с материалами дела, делать из них выписки, снимать копии, давать объяснения Суду, излагать свою позицию по делу, заявлять ходатайства, возражать против ходатайств, доводов другой стороны, иных лиц, участвующих в деле, представлять доказательства и другие процессуальные права.

Обладание процессуальными правами сопряжено и с выполнением сторонами определенных обязанностей при участии в процессе. Так, стороны обязаны явиться по вызову Конституционного Суда РФ, дать объяснения и ответить на вопросы Суда и других участников процесса. Вместе с тем неявка стороны в заседание Конституционного Суда не препятствует рассмотрению дела, за исключением случаев, когда сторона ходатайствует о рассмотрении дела с ее участием и подтверждает уважительность причины своего отсутствия. Законом также установлены требования для процессуального поведения сторон в ходе рассмотрения дела. Это касается их поведения в зале заседания, необходимости подчинения распоряжениям председательствующего в судебном заседании и т. д.

Для участников конституционного процесса (кроме самого Суда) предусмотрены общие правила поведения в процессе:

- при входе судей Конституционного Суда РФ в зал заседания, а также при их выходе из зала участники процесса обязаны встать;
- стороны и иные участники процесса выступают, дают объяснения, отвечают на вопросы и задают вопросы другим участникам процесса стоя и лишь после предоставления им слова председательствующим;
- при необходимости с разрешения председательствующего участнику процесса может быть предоставлена возможность выступать, давать объяснения, отвечать на вопросы сидя.

Законом определены формы официального обращения к Конституционному Суду РФ и судьям. Так, обращаясь к ним, участники процесса должны употреблять словосочетания: «Высокий Суд» или «Уважаемый Суд», «Ваша честь» или «Уважаемый председательствующий», «Уважаемый судья». Кроме того, участники процесса, при обращении к сторонам и другим участникам процесса, а равно при упоминании их в выступлениях должны использовать словосочетания: «Уважаемая сторона», «Уважаемый представитель стороны», «Уважаемый свидетель». «Уважаемый эксперт». Установление в законе данных правил этикета дисциплинирует участников процесса, исключает грубое обращение друг к другу.

Закон выделяет в качестве участников процесса представителей сторон (ст. 52, 53). Их процессуальная самостоятельность ограничена волей представляемого. Различают представителей по должности и по доверенности.

Представителями сторон по должности могут выступать: руководитель органа, подписавший обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, руководитель органа, издавшего оспариваемый акт или участвующего в споре о компетенции, должностное лицо, подписавшее оспариваемый акт, любой член Совета Федерации или депутат Государственной Думы из числа обратившихся с запросом. В Кон-

ституционном Суде имеются постоянные представители Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства РФ. Их деятельность осуществляется на основании положений, принимаемых данными органами. Наряду с полномочными представителями Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства РФ могут быть назначены иные представители в Конституционном Суде РФ.

Представителями сторон по доверенности могут быть адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности, полномочия которых подтверждаются соответствующими документами.

Представительство по должности не лишает стороны права выбрать своего представителя в Конституционном Суде и участвовать в рассмотрении дела как лично, так и через представителя. Таким образом, в Конституционном Суде при рассмотрении дела может быть одновременно представительство и по доверенности, и по должности.

Каждая из сторон может иметь не более трех представителей.

К участникам конституционного судопроизводства, содействующим осуществлению конституционного правосудия, относятся эксперты, свидетели, переводчики.

Конституционный Суд может привлечь к процессу в качестве эксперта лицо, обладающее специальными познаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела. Вопросы, по которым экспертом должно быть дано заключение, определяются судьей-докладчиком либо Конституционным Судом Российской Федерации. Эксперт перед выступлением приводится к присяге и предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных заключений. Эксперт вправе с разрешения Конституционного Суда Российской Федерации знакомиться с материалами дела, задавать вопросы сторонам и свидетелям, а также заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов. После изложения заключения эксперт обязан ответить на дополнительные вопросы судей Конституционного Суда Российской Федерации и сторон.

С учетом уровня сложности решаемых вопросов права для получения консультаций, разъяснений по неясным, спорным вопросам, проведения проверок, исследования отдельных документов Конституционный Суд вправе пользоваться услугами специалистов.

При необходимости исследования фактических обстоятельств, установление которых отнесено к ведению Конституционного Суда Российской Федерации, в заседание могут быть вызваны в качестве свидетелей лица, располагающие сведениями или материалами о таких обстоятельствах. Свидетель перед заслушиванием его показаний приводится к присяге и предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных показаний. Свидетель обязан сообщить Конститу-

ционному Суду обстоятельства, касающиеся существа рассматриваемого дела, которые известны ему лично, и ответить на дополнительные вопросы судей Суда и сторон. При необходимости он может пользоваться письменными заметками, а также документами и другими материалами. Поскольку в конституционном судопроизводстве решаются вопросы права, а установление фактических обстоятельств является лишь средством для разрешения вопросов, отнесенных к полномочиям Конституционного Суда, то участие свидетелей здесь встречается редко. Такая ситуация может возникнуть, когда при проверке конституционности закона возникает вопрос о проверке порядка голосования, подсчета голосов, подписания, опубликования или введения в действие.

Конституционный Суд может назначить переводчиков для обеспечения права участников конституционного судопроизводства пользоваться родным языком. Участие переводчика обеспечивается по ходатайству сторон или их представителей либо по собственной инициативе Конституционного Суда.

Конституционное судопроизводство является движением дела в Конституционном Суде, совокупностью осуществляемых в определенной последовательности этапов его рассмотрения и разрешения. Эти этапы именуется стадиями процесса. Стадии судебного процесса — это определенная часть процесса, совокупность действий и решений, направленных на достижение цели данного этапа судопроизводства. Стадии конституционного судопроизводства развиваются в определенной последовательности, одна стадия сменяет другую и становится возможной только после создания определенных условий.

Как правило, дело проходит следующие стадии:

- внесение обращения в Конституционный Суд Российской Федерации;
- предварительное рассмотрение обращения Секретариатом Конституционного Суда;
- предварительное изучение обращения судьей (судьями) по поручению Председателя Конституционного Суда;
- принятие Конституционным Судом обращения к рассмотрению или отказ в принятии к рассмотрению, влекущий прекращение конституционного судопроизводства;
- назначение и подготовка дела к слушанию по обращению, принятому к рассмотрению;
- рассмотрение дела Конституционным Судом по существу (с проведением или без проведения слушаний);
- принятие итогового решения по делу;
- разъяснение решения Конституционного Суда (альтернативная стадия).

— исполнение решения Конституционного Суда государственными органами или должностными лицами, принявшими признанный неконституционным нормативный акт и (или) судами.

Разбирательство дела не всегда проходит все перечисленные стадии. Возможна только одна — первая стадия, когда отрицательное заключение Секретариата Конституционного Суда убеждает заявителя своей аргументированностью, и он больше не обращается в Конституционный Суд. Производство по делу может быть закончено на третьей стадии, когда Конституционный Суд вынесет решение об отказе в принятии жалобы к рассмотрению, или на следующей стадии в связи с прекращением производства по делу.

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации является обращение в Конституционный Суд в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям закона. Формы обращения различаются в зависимости от субъектов и предмета обращения. Ходатайствами называются обращения о разрешении споров о компетенции между органами государственной власти, жалобами — обращения граждан и их объединений. Все остальные обращения именуется запросами.

Обращение направляется в Конституционный Суд в письменной форме и подписывается уполномоченным лицом (уполномоченными лицами). В обращении должны быть указаны:

- 1) Конституционный Суд Российской Федерации в качестве органа, в который направляется обращение;
- 2) наименование заявителя (в жалобе гражданина — фамилия, имя, отчество); адрес и иные данные о заявителе;
- 3) необходимые данные о представителе заявителя и его полномочия, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности;
- 4) наименование и адрес государственного органа, издавшего акт, который подлежит проверке, либо участвующего в споре о компетенции;
- 5) нормы Конституции Российской Федерации и закона, дающие право на обращение в Конституционный Суд;
- 6) точное название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные о подлежащем проверке акте, о положении Конституции Российской Федерации, подлежащем толкованию;
- 7) конкретные, указанные в законе основания к рассмотрению обращения Конституционным Судом;
- 8) позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции РФ;
- 9) требование, обращенное в связи с запросом, ходатайством, жалобой к Конституционному Суду РФ;

10) перечень прилагаемых к обращению документов (текст оспариваемого акта, доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия представителя, документ об уплате государственной пошлины).

К жалобе гражданина прилагается также копия официального документа, подтверждающего применение обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. Выдача заявителю копии такого документа производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.

Каждое зарегистрированное обращение рассматривается в предварительном порядке Секретариатом Конституционного Суда для выявления его соответствия требованиям закона. Секретариат от своего имени может уведомить заявителя о несоответствии его обращения требованиям закона, если обращение:

- 1) явно не подведомственно Конституционному Суду;
- 2) по форме не отвечает требованиям закона;
- 3) исходит от ненадлежащего органа или лица;
- 4) не оплачено государственной пошлиной, если иное не установлено законом.

Заявитель после устранения недостатков вправе вновь направить обращение в Конституционный Суд.

Следующим этапом движения дела является предварительное изучение обращения судьей или несколькими судьями по поручению Председателя Конституционного Суда, которое должно быть завершено не позднее двух месяцев с момента регистрации обращения. По итогам предварительного изучения обращения судья (судьи) составляют заключение, которое докладывается в заседании Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд не позднее месяца принимает решение либо о принятии обращения к рассмотрению, либо об отказе в принятии к рассмотрению, влекущем прекращение конституционного судопроизводства.

Решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению Конституционный Суд принимает в случаях, если:

- 1) разрешение вопроса, поставленного в обращении, не подведомственно Конституционному Суду;
- 2) обращение в соответствии с требованиями закона не является допустимым;
- 3) по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу (за исключением случаев, когда оспариваемые заявителем положения акта аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда).

Наиболее сложным вопросом является определение допустимости обращения. Конституционный Суд решает этот вопрос, исходя из критериев допустимости, с учетом особенностей производства по отдельным категориям дел. Так, жалоба гражданина на нарушение законом его конституционных прав и свобод допустима, если: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде.

Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор Российской Федерации, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации, или выдвижение Государственной Думой обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Рассмотрение дела Конституционным Судом по существу может осуществляться как с проведением слушаний, так и или без проведения слушаний). При проведении публичных слушаний стороны приглашаются в судебное заседание и активно участвуют в судебном разбирательстве.

В 2010 году в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации была введена статья 47¹, разрешающая письменное (усеченное) производство, без заслушивания сторон и других лиц, участвующих в деле, т. е. без судебного разбирательства.

Письменное производство без проведения публичного слушания распространяется не на все дела, но, тем не менее круг их широк. Практически все категории дел, связанные с нормоконтролем, могут быть рассмотрены в письменном производстве, за исключением федеральных конституционных законов, федеральных законов и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Если они проверяются в порядке абстрактного нормоконтроля (т. е. не по жалобам граждан), то обязательно предварительное публичное слушание этой категории дел. Но по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросу суда Конституционный Суд может проверять конституционность закона без проведения слушания. Основание для такого процесса одно — вывод Конституционного Суда о том, что оспариваемые положения аналогичны нормам, ранее признанным его постановлениями не соответствующими Конституции Российской Федерации, или же что оспариваемая норма, ранее признанная сохраняющим силу постановлением Конституционного Суда неконститу-

ционной, применена судом в конкретном деле, а подтверждение неконституционности нормы Конституционным Судом РФ необходимо для устранения фактов нарушения конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике.

Конституционный Суд, приняв решение о разрешении дела без проведения слушания, направляет в орган, издавший (должностному лицу, подписавшему) оспариваемый акт, копии обращения заявителя и приложенных к нему документов и материалов для представления письменного отзыва. Представленный в Конституционный Суд отзыв направляется заявителю для ознакомления и представления возражений на него.

Если Конституционному Суду станет известно, что по назначенному к разрешению без проведения слушания делу в суде либо ином государственном органе, в компетенцию которого входит установление фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела в Конституционном Суде, осуществляется производство, то он может отложить рассмотрение дела до окончания производства по аналогичному или связанному с ним вопросу.

Закон закрепил возможность заявителя и органов власти, принявших оспариваемый закон, ходатайствовать о том, чтобы намеченный без проведения слушаний порядок разрешения дела был изменен и дело вынесено в открытое судебное заседание. Обоснованием ходатайства для органов власти является их мнение о необходимости разбирательства дела о соответствии Конституции Российской Федерации принятого соответствующим органом нормативного правового акта, а для гражданина — о том, что проведение слушаний необходимо для обеспечения его прав. В этих случаях производство будет публичным с участием сторон и оглашением всех материалов дела.

С окончанием слушания дела в судебном заседании или разрешении дела без проведения слушания выносятся итоговое решение Конституционного Суда. Итоговое решение Конституционного Суда принимается в закрытом совещании судей с соблюдением правила тайны совещательной комнаты. В совещании участвуют только судьи, рассматривающие данное дело. В совещательной комнате могут присутствовать сотрудники Конституционного Суда РФ, обеспечивающие протоколирование и нормальный ход совещания. В ходе совещания судьи вправе свободно излагать свою позицию по обсуждаемому вопросу и просить других судей уточнить их позиции. В протоколе совещания в обязательном порядке фиксируются вопросы, ставившиеся на голосование, и результаты голосования. Протокол подписывается всеми присутствовавшими судьями и не подлежит оглашению. Судьи и другие лица, присутствовавшие на закрытом совещании, не вправе разглашать содержание дискуссии и результаты голосования.

§ 5. Решения Конституционного Суда Российской Федерации. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации

Под решением Конституционного Суда понимается правовой акт, принимаемый Конституционным Судом с соблюдением установленных законом процедур и характеризуемый как государственно-властное веление по материальным, процессуальным или организационным вопросам. Различают итоговые и иные решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Итоговые решения выносятся по существу конкретных дел, рассмотренных Конституционным Судом, и именуются постановлениями. Постановления выносятся именем Российской Федерации. Итоговое решение Конституционного Суда по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления именуется заключением.

Все иные решения Конституционного Суда Российской Федерации, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями. В заседаниях Конституционного Суда принимаются также решения по вопросам организации его деятельности, например, Регламент Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Решение считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей. Решение о толковании Конституции Российской Федерации принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей.

В случае если при принятии решения по делу о проверке конституционности нормативного акта, договора между органами государственной власти, не вступившего в силу международного договора Российской Федерации голоса разделились поровну, решение считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта. Решение по спорам о компетенции во всех случаях принимается большинством голосов. Судья Конституционного Суда Российской Федерации не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования.

Закон устанавливает требования, предъявляемые к решениям Конституционного Суда Российской Федерации. Во-первых, решения

¹ Следует отметить, что в настоящее время сохраняют свою юридическую силу ранее вынесенные определения Конституционного Суда в качестве итоговых решений (так называемые определения с положительным содержанием).

должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом. Во-вторых, при принятии решения по делу Конституционный Суд должен оценивать как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. В-третьих, Конституционный Суд принимает постановления и дает заключения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению в обращении. Конституционный Суд при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Постановления и заключения Конституционного Суда Российской Федерации излагаются в виде отдельных документов с обязательным указанием мотивов их принятия.

Итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации подписывается всеми судьями, участвовавшими в голосовании.

Судья Конституционного Суда, не согласный с решением Суда, вправе письменно изложить свое особое мнение, которое приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию в Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации вместе с решением Конституционного Суда.

Решение Конституционного Суда, вынесенное по итогам рассмотрения дела, за исключением постановления, принятого в письменном производстве без проведения слушания, провозглашается в полном объеме в его открытом заседании немедленно после его подписания. Постановления и заключения Конституционного Суда не позднее чем в двухнедельный срок со дня их подписания направляются: судьям Конституционного Суда Российской Федерации, сторонам; Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, Государственной Думе, Правительству Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека; Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, министру юстиции Российской Федерации.

Постановления и заключения Конституционного Суда Российской Федерации подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение.

Решения Конституционного Суда характеризуются особыми юридическими свойствами, отличающими их от других правовых актов, в том числе судебных актов иных судов. К ним относятся общеобяза-

тельность, окончательность, непосредственность действия и непреодолимость.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Решения Конституционного Суда РФ принципиально отличаются от решений иных судов тем, что они не только разрешают конкретное дело, но и применяются как образец при разрешении аналогичных дел всеми правоприменительными органами, а также учитываются законодательными органами. В этом проявляется общеобязательный характер решений Конституционного Суда, их нормативность. Поэтому их юридическая сила определена непосредственно в Конституции Российской Федерации. В соответствии с ч. 6 ст. 125 Конституции 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. Таким образом, признание неконституционности актов влечет их недействительность, невозможность применения. На нормативный характер своих решений указывает и сам Конституционный Суд, в частности, в Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П говорится о том, что «решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов».

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды не вправе проверять конституционность федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и на этом основании признавать перечисленные нормативные акты недействующими т.е. утрачивающими юридическую силу. Такое полномочие Конституцией Российской Федерации закреплено специально за Конституционным Судом, осуществляющим судебную власть в особой форме правосудия — конституционном судопроизводстве. В постановлении Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П

подтверждено полномочие судов общей юрисдикции признавать закон субъекта Российской Федерации в случае его противоречия федеральным законам недействующим, что не означает его отмены судом, лишения данного закона юридической силы с момента издания, а означает лишь запрет на его применение с момента вступления решение суда общей юрисдикции в силу.

Как установлено в ст. 79 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации, решения Конституционного Суда окончательны, обжалованию не подлежат и вступают в силу немедленно после их провозглашения. Они действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами, подлежат исполнению немедленно после опубликования либо вручения их официального текста, если иные сроки специально в них не оговорены.

Решения судов или иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных законом случаях. Кроме того, подлежат отмене в установленном порядке положения других актов, основанных на нормативном акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, то суды должны применять непосредственно Конституцию Российской Федерации.

Статьей 80 Закона определены обязанности органов государственной власти по приведению нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В отношении признанных неконституционными федеральных законов обязанность разработки проекта нового федерального закона возлагается на Правительство РФ, которое должно внести его в Государственную Думу не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда. Государственная Дума должна рассмотреть указанный законопроект в первоочередном порядке.

Признанные неконституционными акты Президента РФ и Правительства РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда должны быть отменены и заменены новыми актами соответственно Президента или Правительства.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда должен внести необходимые изменения в конституцию (устав), отменить признанный неконституционным закон, принять новый закон субъекта Российской Федерации либо внести изменения и дополнения в закон, признанный неконституционным в отдельной его

части. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вносит соответствующий законопроект в законодательный орган не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда. Если по истечении шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации не будут приняты указанные меры в связи с этим решением, то он может быть распущен.

В случае признания неконституционным нормативного акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, он должен не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда отменить этот акт, изменить его или принять новый. Если по истечении двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации не будут приняты эти меры, к нему применяется механизм ответственности, вплоть до отрешения от должности Президентом Российской Федерации.

В соответствии со ст. 29 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации решения Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей. В ст. 79 указывается, что выраженная в постановлении позиция Конституционного Суда касается того, соответствует ли Конституции Российской Федерации смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой. Таким образом, под правовой позицией Конституционного Суда можно понимать его итоговый вывод о соответствии или несоответствии норм оспариваемого закона Конституции Российской Федерации, а также систему аргументов, приведенных им в обоснование этого вывода.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации обладают общим характером и общеобязательностью.

Общий характер правовых позиций означает их распространение не только на конкретный случай, который был предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации (т. е. жалоба конкретного заявителя), но и на все аналогичные ситуации. Так, признание неконституционной нормы закона одного субъекта РФ распространяется на аналогичные нормы законодательства всех других субъектов федерации, что получило прямое подтверждение в решениях Конституционного Суда РФ. В этом проявляется их нормативность и прецедентность.

Например, в решении Конституционного Суда от 1 апреля 2008 г. № 480-О-П сформулирована правовая позиция, согласно которой субъект Российской Федерации не обладает полномочием снижать объем полагающихся педагогическим работникам мер социальной

поддержки по оплате жилья, отопления и освещения, равно как и ограничивать круг педагогических работников, пользующихся правом на получение таких мер социальной поддержки, по сравнению с тем, что установлен действующими на федеральном уровне нормативными правовыми актами. Эта позиция распространяется не только на законы субъекта РФ — заявителя, но и на все субъекты Российской Федерации.

Общеобязательность правовых позиций предполагает, что они имеют такую же юридическую силу, что и решения Конституционного Суда Российской Федерации и обязательны на всей территории Российской Федерации для всех без исключения субъектов права.

По мере возрастания числа вынесенных Конституционным Судом решений и соответственно сформулированных в них правовых позиций возникает необходимость их учета и систематизации. Закон содержит правило о том, что позиции Конституционного Суда Российской Федерации подлежат учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Дайте понятие конституционного контроля и раскройте его содержание.
2. В чем заключаются особенности Конституционного Суда Российской Федерации как органа судебной власти?
3. Каков порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации? Попробуйте определить положительные и отрицательные аспекты этой процедуры.
4. Охарактеризуйте понятие и пределы компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.
5. Что означает конституционное судопроизводство? В чем заключается его отличие от гражданского, административного, уголовного судопроизводства?
6. Определите круг участников конституционного судопроизводства и их процессуальный статус.
7. Каков порядок обращения в Конституционный Суд Российской Федерации?
8. Охарактеризуйте основные стадии конституционного судопроизводства.
9. Каковы основания отклонения жалобы гражданина в Конституционный Суд Российской Федерации?
10. В каких случаях допускается письменное производство в Конституционном Суде Российской Федерации?

11. Какова юридическая сила решений Конституционного Суда РФ и порядок его исполнения?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Актуальные вопросы конституционного правосудия (по материалам «Журнала конституционного правосудия») / под ред. С. Д. Князева, М. А. Митюкова и С. Н. Станских. М., 2011.

Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России. М., 2011.

Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. 3-е изд. перераб. и доп. М., 2010.

Конституционный судебный процесс / отв. ред. М. С. Саликова. М., 2003.

Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М., 2008.

Нарутто С. В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: науч.-практ. пособие. М., 2011.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (в ред. от 24 января 2011 г.).

ГЛАВА 22.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Место прокуратуры в системе государственных органов.
2. Функции прокуратуры.
3. Система и организация прокуратуры.

§ 1. Место прокуратуры в системе государственных органов

Основы статуса прокуратуры Российской Федерации закреплены в ст. 129 Конституции РФ. Прежняя российская Конституция 1978 г. содержала отдельную главу «Прокуратура», в ныне действующей Конституции посвященная прокуратуре статья помещена в гл. 7 «Судебная власть». Вместе с тем прокуратура не входит в судебную систему Российской Федерации и не осуществляет судебную власть. Функции прокуратуры, порядок ее формирования и деятельности определены Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 7 февраля 2011 г.) «О прокуратуре Российской Федерации». Прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России.

Место и роль прокуратуры в государственном механизме обусловлены спецификой ее задач и функций. Закрепленная за ней основная — надзорная функция предполагает самостоятельность и независимость органов прокуратуры от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений.

Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона о прокуратуре Российской Федерации органы прокуратуры независимы и осуществляют полномочия в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами. Функционирование прокуратуры Российской Федерации как специфического самостоятельного государственного органа, составляющего единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Российской Федерации, позволяет ей действовать в едином направлении и обеспечивать единство закон-

ности и незыблемости правопорядка на всей территории России. Закон запрещает вмешательство в осуществление прокурорского надзора со стороны органов власти, должностных лиц, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также воздействие в какой-либо форме на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности.

§ 2. Функции прокуратуры

Деятельность органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации направлена на достижение следующих задач:

- 1) верховенства закона;
- 2) единства и укрепления законности;
- 3) защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) охраняемых законом интересов общества и государства.

На реализацию этих задач направлены основные функции прокуратуры:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления и другими органами и лицами, указанными в законе, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления и другими органами и лицами, указанными в законе;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Кроме того, прокуроры в соответствии с ГПК РФ, АПК РФ участвуют в рассмотрении дел судами общей юрисдикции, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. Органы прокуратуры не обладают правом законодательной инициативы, однако при установлении необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Прокуратура Российской Федерации обязана проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. При выявлении в акте коррупционных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении акта с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов либо обращается в суд. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

При осуществлении надзорных функций прокурор вправе:

— по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

— требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопро-

сов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

— вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

В случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, прокурор или его заместитель:

— освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

— опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

— вносит представление об устранении нарушений закона.

К мерам прокурорского реагирования на нарушения законности относятся протест, представление, постановление, предостережение.

Протест прокурора приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. В случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции РФ и законам Рос-

сийской Федерации Генеральный Прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента РФ.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

§ 3. Система и организация прокуратуры

Согласно ст. 11 Федерального закона о прокуратуре Российской Федерации, систему прокуратуры Российской Федерации составляют:

- Генеральная Прокуратура Российской Федерации;
- прокуратуры субъектов Российской Федерации;
- научные и образовательные учреждения;
- прокуратуры городов и районов;
- военные;
- другие специализированные прокуратуры.

Верхнюю ступень в иерархической лестнице системы органов прокуратуры занимает Генеральная прокуратура РФ. Она возглавляется Генеральным Прокурором РФ, назначаемым на должность и освобождаемым от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Срок полномочий Прокурора — 5 лет. Генеральный Прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по ее укреплению. Он вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Генеральный Прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации по представлению Генерального Прокурора РФ.

Структуру Генеральной Прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления и отделы, а также Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ — Главным военным прокурором.

Система территориальных прокуратур Российской Федерации соответствует федеративному устройству России и помимо Генеральной Прокуратуры РФ включает прокуратуры субъектов Федерации и районные (городские) прокуратуры. В городах, где районное деление отсутствует, образованы прокуратуры административных округов с приданием им статуса прокуратур районов в городах.

Конституцией Российской Федерации предусмотрено согласование Генеральным прокурором РФ с субъектами Федерации при назначении им на должность Прокурора ее субъекта. При этом учитывается, что, согласно п. «о» ст. 71 Конституции, прокуратура, законодательство о прокуратуре относятся к исключительному ведению Российской Федерации. Процедура согласования прокуроров субъектов РФ определяется конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации и, как правило, предусматривает согласование кандидатуры прокурора субъекта РФ с законодательным и исполнительным органами соответствующего субъекта.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации действуют соответственно административно-территориальному делению прокуратуры городов и районов, которые непосредственно подчиняются соответственно прокурорам республик, краев, областей, автономной области, автономных округов. В ряде субъектов РФ органы прокуратуры созданы в соответствии с особенностями их административно-территориального деления. Так, прокуратуры районного (городского) уровня в Якутии называются прокуратурами улусов, в Тыве — коожунов. В некоторых субъектах Федерации действуют межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории нескольких районов.

Административно-территориальное устройство Москвы включает административные округа и районы. С учетом этого в столице действуют прокуратуры административных округов, имеющие статус прокуратур городов с районным делением, и межрайонные прокуратуры, обеспечивающие надзор на территории ряда районов. Прокуроры административных округов, в частности, осуществляют руководство межрайонными прокурорами и непосредственно надзирают за исполнением законов органами управления и контроля административных округов, должностными лицами окружного уровня, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Все эти прокуроры подчинены прокурору Москвы.

К специализированным прокуратурам относятся:

- военные;
- транспортные;

- природоохранные прокуратуры;
- прокуратуры по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, а также прокуратуры, осуществляющие надзор в закрытых административно-территориальных образованиях и на режимных объектах.

Военные прокуратуры возглавляет Главная военная прокуратура, которая на правах структурного подразделения входит в Генеральную Прокуратуру Российской Федерации. Структуру военной прокуратуры составляют: прокуратуры военных округов, прокуратура Ракетных войск стратегического назначения, прокуратура Федеральной пограничной службы РФ и прокуратуры других войск, приравненные по своему статусу к прокуратурам субъектов Российской Федерации. В структуре военной прокуратуры имеются также прокуратуры гарнизонов, объединений и соединений, имеющие статус прокуратур городов и районов.

Транспортные прокуроры осуществляют надзор за законностью правовых актов и исполнением законов, Министерством путей сообщения РФ, Министерством транспорта РФ (за исключением вопросов автомобильно-дорожной службы), Федеральной авиационной службой России и др. Возглавляет систему транспортных прокуратур Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В нее также входят: транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, и подчиненные им транспортные прокуратуры, имеющие статус районных прокуратур. В основном эта система создавалась применительно к сети железных дорог и других транспортных магистралей.

В субъектах Российской Федерации действуют межрайонные природоохранные прокуратуры со статусом районных и подчиненные соответствующим прокурорам республик, краев, областей, автономных округов. Природоохранные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды, экологических прав граждан. Они также производят предварительное следствие по делам об экологических преступлениях, совершенных преимущественно на поднадзорных природоохранным прокурорам предприятиях.

В систему прокуратуры Российской Федерации входят Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной Прокуратуры РФ (Москва), Институт повышения квалификации прокурорско-следственных работников Генеральной Прокуратуры РФ (Санкт-Петербург), Институт повышения квалификации прокурорских работников Генеральной Прокуратуры Российской

Федерации (Иркутск) и Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной Прокуратуры РФ.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным Прокурором Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности конституционного регулирования статуса прокуратуры Российской Федерации?

2. Каковы основные черты конституционно-правового статуса органов прокуратуры? К какой ветви государственной власти можно отнести прокуратуру Российской Федерации?

3. В каком порядке назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральный Прокурор Российской Федерации, Председатель Следственного комитета?

4. Выделите основные функции прокуратуры и раскройте их содержание.

5. Осуществляют ли органы прокуратуры надзор за законодательными (представительными) органами власти?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2009 (гл. 7.5).

Прокуратура в правовом государстве. Многосторонняя встреча, организованная Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации / отв. ред. Ю. Я. Чайка. М., 1997.

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 7 февраля 2011 г.) «О прокуратуре Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального Прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела».

ГЛАВА 23.

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Конституционно-правовая регламентация системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.
2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.
3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
4. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.
5. Временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.
6. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

§ 1. Конституционно-правовая регламентация системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации

Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов устанавливается самими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации системы органов публичной власти, закрепленными Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 27) и федеральными законами.

Именно федеральное законодательство устанавливает основополагающие начала, т. е. принципы построения системы региональных органов публичной власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации установил, что деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Если общие принципы построения и функционирования системы органов публичной власти, разграничение федеральной и региональной компетенции составляют предмет федерального конституционно-законодательства, то система органов публичной власти субъектов РФ, их внутренняя структура, порядок деятельности, компетенция — регионального законодательства.

Конституции и уставы субъектов Федерации по-разному определяют наименование, состав, структуру, порядок формирования и деятельности, компетенцию органов государственной власти, их взаимодействие между собой и с федеральными органами государственной власти. Так, согласно Уставу Нижегородской области (от 30 декабря 2005 г. № 219-З) систему органов государственной власти в области составляют:

1) законодательный (представительный) орган государственной власти области — Законодательное Собрание;

2) высший исполнительный орган государственной власти области — Правительство, возглавляемое губернатором, Председателем Правительства;

3) министерства и иные органы исполнительной власти области;

4) мировые судьи и Уставный суд Нижегородской области.

Высшим должностным лицом области является губернатор, Председатель Правительства.

В соответствии с федеральными законами, уставом и законами области создаются государственные органы, не входящие в систему органов государственной власти области. В соответствии с федеральным законодательством на территории Нижегородской области действуют территориальные органы, образованные федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий.

Конституционные (уставные) нормы конкретизируются региональными законами. Субъекты РФ принимают законы о законодательных

(представительных) органах государственной власти (Закон Московской области от 10 февраля 2004 г. № 26/2004-ОЗ «О Московской областной Думе»), о системе исполнительной власти (Закон Республики Алтай от 18 октября 2005 г. № 76-РЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Алтай»), о правительстве (Закон Амурской области от 7 июня 2007 г. № 347-ОЗ «О правительстве Амурской области»), о конституционном (уставном) суде (Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-1 «О Конституционном Суде Республики Бурятия»), о мировых судьях (Закон г. Москвы от 31 мая 2000 г. № 15 «О мировых судьях в городе Москве»), о Счетной палате (Закон Республики Татарстан от 7 июня 2004 г. № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан»), об Уполномоченном по правам человека (Закон Республики Калмыкии от 13 ноября 2000 г. № 25-П-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия») и др.

Анализ конституционного (уставного) законодательства свидетельствует о том, что региональная модель публичной власти имеет много сходства с федеральной. В настоящее время идет поиск оптимальной модели субординации и взаимодействия федеральных и региональных управленческих структур в рамках концепции разделения властей при сохранении государственного единства. Это обеспечивает, с одной стороны, целостность государства, а с другой — раскрывает инициативу и самостоятельность регионов.

§ 2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Особое место в системе органов публичной власти субъектов Федерации занимают региональные парламенты — законодательные (представительные) органы государственной власти. Они избираются населением на основе свободных демократических выборов и осуществляют правотворческую и контрольную функции.

Нормативную базу организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти регионов наряду с Федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют региональные конституции и уставы.

В числе специальных нормативных актов, закрепляющих правовой статус регионального законодательного (представительного) органа государственной власти, можно назвать законы: Республики Адыгея от 10 июля 2006 г. № 15 «О Государственном Совете — Хасэ Республики Адыгея», Республики Удмуртия от 5 декабря 2007 г. № 65-РЗ

«О Государственном Совете Удмуртской Республики», Красноярско-го края от 29 января 2009 г. № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края» и др.

Региональные парламенты имеют различное наименование, сроки полномочий, численный состав, территориальный масштаб деятельности, внутреннюю структуру, компетенцию.

Региональные конституции и уставы закрепляют название высшего представительного органа власти. Это: Законодательное Собрание (Республика Карелия, Пермский край и др.); Народное Собрание (Республики Дагестан, Карачаево-Черкесия, Ингушетия); Государственное Собрание (Республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия); Государственный Совет (Республики Татарстан, Удмуртия и др.); Народный Хурал (Республики Бурятия, Калмыкия); Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва; Парламент (Республики Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкария, Чеченская Республика); Верховный Совет Хакасии; Дума (области — Белгородская, Брянская, Волгоградская и др.); Совет народных депутатов Орловской обл.; Собрание депутатов (области — Архангельская, Ненецкий автономный округ и др.).

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации осуществляют свою деятельность на принципах законности, коллегиальности, многопартийности, гласности. Никто не вправе воспрепятствовать деятельности регионального парламента, осуществляемой в соответствии с конституцией (уставом), его постоянных и временных органов (комитетов, комиссий, депутатских фракций).

Представительная природа региональных парламентов predetermineden порядком их образования. Они формируются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) либо пропорциональной системе представительства.

По смешанной избирательной системе формируются Государственный Совет — Хасэ Адыгеи, Государственный Совет Коми; Верховный Хурал Тывы и др.

По пропорциональной системе представительства избираются парламенты Ингушетии, Калмыкии, Чеченской Республики; Законодательное Собрание Амурской и Свердловской обл. и др.

Численность региональных парламентов различна. Так, в Государственном Совете Коми — 30 депутатов; Тюменской областной Думе — 34; Законодательном Собрании Санкт-Петербурга — 50; Московской городской Думе — 45; Государственном Совете — Хасэ Адыгеи — 54; Народном Собрании Дагестана — 72; Государственном Совете Татарстана — 100; Верховном Хурале Тывы — 162 и др.

Согласно Федеральному закону, число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное число депутатов должно составлять:

- 1) не менее 15 и не более 50 депутатов при численности избирателей от 500 тыс. человек;
- 2) не менее 15 и не более 70 депутатов при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек;
- 3) не менее 35 и не более 90 депутатов при численности избирателей от 1 млн до 2 млн человек;
- 4) не менее 45 и не более 110 депутатов при численности избирателей свыше 2 млн человек.

Срок полномочий региональных парламентов колеблется от четырех (Верховный Хурал Тывы) до пяти лет (Адыгея, Бурятия, Кабардино-Балкария, Коми, Камчатский и Красноярский края, г. Санкт-Петербург и др.).

Региональные парламенты — это постоянно действующие законодательные (представительные) органы государственной власти.

Парламенты осуществляют не только законодательные, но и контрольные полномочия. Эту функцию они реализуют через заслушивание отчетов правительства (администрации), депутатские запросы, парламентские расследования, а также создаваемые ими комитеты, комиссии, контрольно-счетные палаты.

Региональные основные законы обеспечивают стабильность законодательной власти. Однако допускается роспуск представительных органов государственной власти в случаях и порядке, установленных федеральными и республиканскими законами.

Досрочное прекращение полномочий указанных органов возможно в случаях самороспуска по решению $\frac{2}{3}$ от общего числа депутатов.

Президент РФ или высшее должностное лицо субъекта Федерации в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом могут распустить законодательный орган субъекта РФ, например, в случае принятия им конституции (устава), закона или иного нормативного правового акта по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта федерации, если такие противоречия установлены соответствующими судами.

Структура, порядок деятельности и организация работы регионального парламента определяется конституциями (уставами) субъектов федерации, республиканскими законами и регламентами.

Ряд региональных парламентов, первоначально сформированных по двухпалатной модели, впоследствии отказались от нее (Адыгея, Башкортостан; Кабардино-Балкария, Карелия, Тыва, Чеченская Республика, Свердловская обл.).

Для руководства сессионными заседаниями и координации деятельности структурных подразделений региональные парламенты образуют внутренние единоличные или коллегиальные руководящие органы.

Единоличный внутренний руководящий орган — это *Председатель* парламента. Председатель, его заместитель (заместители) избираются региональным парламентом из состава депутатского корпуса на первом организационном заседании. Председатель ведет сессионные заседания; ведает внутренним распорядком; руководит подготовкой и рассмотрением вопросов к сессионным заседаниям; представляет соответствующий субъект в федеральных органах государственной власти, во взаимоотношениях с другими органами власти региона, общественными объединениями; подписывает постановления, обращения, заявления и другие акты парламента; издает распоряжения; координирует деятельность парламентских комитетов; руководит работой аппарата регионального парламента; осуществляет иные полномочия, предусмотренные региональными законами и парламентским регламентом.

Значительно реже в региональных парламентах образуются *внутренние коллегиальные руководящие органы*. Это, например, Президиум Государственного Собрания Башкортостана, Коми, Народного Собрания Дагестана, Государственного Совета Татарстана, Удмуртии; Совет Народного Хурала Бурятии, Государственного Собрания Мордовии, Законодательного Собрания Забайкальского края и др.

Как правило, в состав внутреннего коллегиального руководящего органа регионального парламента входят его Председатель, заместитель (заместители), председатели парламентских комитетов и руководители депутатских фракций. Функции внутренних коллегиальных и единоличных руководящих органов региональных парламентов идентичны.

Элементами внутренней структуры региональных парламентов являются *комитеты и комиссии*. Это депутатские органы, участвующие в реализации контрольных и законотворческих полномочий парламента.

Правовой статус парламентских комитетов и комиссий определяется регламентами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, а также Положениями о депутатских комитетах и комиссиях.

Элементами внутренней структуры региональных парламентов являются *депутатские объединения* — фракции и группы. Их правовой

статус определен регламентами или специальными актами региональных парламентов (например, Положение о депутатских объединениях (фракциях, депутатских группах) в Государственном Совете Республики Коми, утвержденное постановлением Государственного Совета Коми от 21 февраля 2007 г. № III-10/24). Фракции — это депутатские объединения, сформированные по принципу партийной принадлежности; группы — объединения депутатов по интересам. В региональных парламентах, избранных по пропорциональной системе, депутат должен работать во фракции политической партии, по списку которой он избран. Он утрачивает мандат, если сменил партийную принадлежность, но останется в составе фракции в качестве беспартийного депутата, если прекратит членство в партии, от которой избран.

Секретариат — это техническое подразделение регионального парламента, которое отвечает за стенографирование сессионных заседаний, техническое обеспечение аппарата председателя, его заместителей, комиссий, фракций и депутатов.

Организационными формами парламентской деятельности являются:

- а) сессионные заседания;
- б) парламентские слушания и расследования;
- в) работа структурных подразделений парламента (председателя либо президиума; комитетов и комиссий; депутатских объединений);
- г) работа депутатов среди избирателей.

Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свою деятельность как на профессиональной постоянной основе, так и на непостоянной основе, без отрыва от основной деятельности. Количество депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта РФ.

В ряде субъектов Федерации депутат при вступлении в должность приносит присягу. Так, депутат Московской городской Думы клянется при осуществлении своих полномочий соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, Устав г. Москвы и законы города, честно и добросовестно исполнять возложенные на него обязанности, служить процветанию города и благополучию его жителей (п. 6 ст. 34 Устава г. Москвы).

Ограничения или дополнительные гарантии, связанные со статусом депутата, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и специальными законами субъектов Федерации.

Регулируя взаимоотношения депутатов с избирателями, субъекты РФ устанавливают, что депутаты обязаны информировать избирателей о своей деятельности и работе парламента. В ряде субъектов Федерации предусмотрена подотчетность и ответственность депутатов

перед избирателями. Так, согласно Конституции Алтай, «депутаты Республики Алтай, депутаты представительных органов местного самоуправления являются полномочными представителями народа. Депутат ответственен перед избирателями и подотчетен им. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть отозван ими в установленном законом порядке» (ст. 97).

Народные избранники не вправе использовать свой статус для работы, не связанной с осуществлением депутатских полномочий. Депутат, исполняющий свои обязанности в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации на постоянной основе, не может заниматься бизнесом, другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой работы.

Согласно Федеральному закону об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. Гарантии неприкосновенности депутата устанавливаются на федеральном уровне. В соответствии с названным выше Федеральным законом в случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами. Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом (ст. 13).

Законами субъектов РФ устанавливаются дополнительные гарантии депутатской деятельности. Так, Законом Московской области от 30 октября 2007 г. № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» закрепляются социальные гарантии депутата (ст. 23), гарантии и компенсации депутату при прекращении депутатских полномочий (ст. 24), дополнительные выплаты депутату (ст. 26), право иметь помощников депутата (ст. 31) и др.

Полномочия депутата прекращаются одновременно с истечением срока полномочий регионального парламента или его досрочным роспуском.

Депутатские полномочия прекращаются досрочно в случаях:

а) письменного заявления депутата о сложении полномочий;
б) утраты гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства иностранного государства, вида на жительство или иного документа, предоставляющего право на проживание в иностранном государстве;

в) поступления на государственную гражданскую или муниципальную службу и др.

Конституции и уставы субъектов федерации, а также региональные законы в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации относят к компетенции региональных парламентов широкий круг вопросов в различных сферах государственного строительства, экономики, социального развития, охраны общественного порядка.

В сфере государственного строительства: а) участие в установлении или изменении правового статуса субъекта; б) изменение наименования субъекта; в) принятие конституции (устава) субъекта, внесение поправок, контроль за ее (его) соблюдением; г) принятие законов субъекта РФ; д) решение вопросов, связанных с изменением границ субъекта; е) заслушивание ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти региона) о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта; ж) решение вопроса о доверии (недоверии) высшему должностному лицу или правительству субъекта Федерации¹ и др.

В сфере социально-экономического развития региональный парламент: а) утверждает текущий и перспективный бюджет субъекта Фе-

¹ До 2012 г. региональный парламент наделял полномочиями высшее должностное лицо субъекта РФ по представлению Президента Российской Федерации. Теперь Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об особых гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» предусматривается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

дерации; контролирует его исполнение; б) утверждает долгосрочные программы социально-экономического и экологического развития региона; в) устанавливает региональные налоги и сборы; г) управляет региональной государственной собственностью, в том числе долями (паями, акциями) субъекта Российской Федерации в капиталах хозяйствующих субъектов, а также решает другие вопросы.

В сфере социально-культурного развития законодательные собрания субъектов Федерации принимают меры для создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В их ведении обеспечение права на образование, культурное и духовно-нравственное развитие; обеспечение трудовых прав; физкультура и спорт; социальная защита населения, охрана здоровья граждан; защита семьи, материнства, отцовства и детства; обеспечение жилищных прав граждан.

В ведении региональных парламентов *охрана окружающей среды и природопользование*. Использование и охрана природных ресурсов в регионах осуществляется на основе принципов сохранения природного баланса, рационального природопользования и воспроизводства природных ресурсов, ответственности за нанесение ущерба окружающей среде, здоровью, социальному благополучию и безопасности населения.

Региональная политика в сфере охраны окружающей среды и природопользования осуществляется в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития, обеспечения экологической безопасности нынешнего и будущего поколений, сохранения уникальных природных объектов.

Важным направлением деятельности региональных парламентов является обеспечение *охраны общественного порядка*, а также осуществление контрольных функций.

Цель реализации контрольных полномочий парламента — мониторинг, получение объективной информации об исполнении законов. Для этого могут использоваться такие организационные формы, как парламентские слушания и расследования, депутатские запросы, отчет правительства и отраслевых органов исполнительной власти, заслушивание Председателя региональной Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека региона. В сферу контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации входит заслушивание ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта о результатах его деятельности, принятие решения о доверии высшему должностному лицу и правительству региона.

Основным направлением деятельности региональных парламентов является законотворчество.

Эта сфера деятельности парламентов четко урегулирована конституциями, уставами и законами субъектов федерации, а также парламентскими регламентами.

Региональные конституции и уставы определяют круг субъектов законодательной инициативы. К ним, как правило, относятся: высшее должностное лицо субъекта федерации; правительство; депутаты, группы депутатов, депутатские фракции, комитеты законодательных (представительных) органов субъектов РФ и др.

В ряде субъектов Федерации право законодательной инициативы предоставлено также: региональному Уполномоченному по правам человека (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия; Брянская, Иркутская области); региональной Общественной палате (Ульяновская обл.); региональным отделениям федеральных общественных объединений и региональным общественным объединениям (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Удмуртия, Брянская обл. и др.). В Тульской обл. право законодательной инициативы принадлежит также избирательной комиссии области, Управлению Министерства юстиции Российской Федерации по Тульской обл., Тульскому областному суду и Арбитражному суду Тульской обл. по вопросам их ведения (ст. 19 Устава (Основного закона) Тульской обл.).

В некоторых субъектах Федерации предусмотрена народная правотворческая инициатива. Таким правом в Хакасии наделены проживающие в республике граждане при наличии не менее 5% подписей от общего числа жителей, обладающих активным избирательным правом; в Тыве — не менее одной тысячи человек; в Удмуртии и Брянской обл. — не менее 10 тыс. человек; в Красноярском крае — не менее 5 тыс. человек, проживающих на территории края.

Принятые региональным парламентом законы подписывает и обнародует высшее должностное лицо субъекта Федерации. Парламент может преодолеть отлагательное вето высшего должностного лица квалифицированным большинством голосов депутатского корпуса.

§ 3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Согласно Федеральному закону об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации входит высшее должностное лицо — глава субъекта РФ, а также иные органы

государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ, Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена также должность его высшего должностного лица (ст. 2).

Конституции и уставы субъектов Федерации включают в систему региональных органов исполнительной власти: высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации — глава республики, губернатор края, области, автономного образования; мэр (губернатор) города федерального значения); высший коллегиальный орган исполнительной власти — правительство (администрация), а также иные органы исполнительной власти (министерства, департаменты и др.).

Гражданин Российской Федерации избирается *высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)* на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

При вступлении в должность высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации и считается вступившим в должность с момента принесения присяги.

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Гражданин Российской Федерации может исполнять полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не более пяти лет. Наименование его должности устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

а) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении

внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

г) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

д) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

е) назначает представителя от субъекта РФ в Совет Федерации Федерального субъекта РФ;

ж) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращаются досрочно в случае: а) его смерти; б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; в) его отставки по собственному желанию; г) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Его статус определяется Федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, его структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций. В Республике Алтай данный орган именуется Правительством, в Республике Татарстан — Кабинетом министров — Правительством Республики), в Липецкой обл. — Администрацией области.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации. Он разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в

законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законодательством.

е) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

В систему органов исполнительной власти субъектов РФ входят также другие исполнительные органы власти субъектов РФ. Так, согласно Закону Пермского края от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» систему исполнительных органов государственной власти составляют: Правительство, министерства, агентства, инспекции, иные исполнительные органы государственной власти, их территориальные органы или обособленные структурные подразделения на территории Пермского края. Исполнительные органы государственной власти края создаются, реорганизуются и ликвидируются в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти края.

Структура исполнительных органов государственной власти Пермского края определяется губернатором в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, уставом Пермского края.

Федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему, тесная связь которых проявляется в их праве взаимно делегировать друг другу часть своих полномочий, предусмотренных ч. 2 ст. 78 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это право закреплено в конституциях и уставах субъектов Федерации.

Так, согласно п. 7 ст. 103 Устава Красноярского края, «часть полномочий Правительства края может быть передана исполнительным органам государственной власти Российской Федерации на условиях и в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами края, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции Российской Федерации».

Не допускается делегирование исключительных полномочий Федерации регионам и, наоборот, исключительных полномочий регионов федеральному центру. Запрещается передача полномочий, ведущая к утрате установленных Конституцией Российской

Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности России и единства системы государственной власти.

Соглашение о делегировании полномочий по предметам совместного ведения между федеральными и региональными органами исполнительной власти заключается на основании федерального закона или договора между Федерацией и ее субъектом.

§ 4. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации

Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрена возможность субъектов Федерации своими законами создавать и упразднять конституционные (уставные) суды. Отдельные вопросы создания конституционных (уставных) судов регулируются и другими федеральными законами: «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», «О статусе судей Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.

Субъекты Российской Федерации самостоятельны в решении вопроса об учреждении конституционного (уставного) суда, который является одним из судов субъектов Федерации (наряду с мировыми судьями). В настоящее время из 83 субъектов РФ конституционные (уставные) суды действуют в 17: в Кабардино-Балкарской Республике, республиках Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Марий Эл, Северная Осетия — Алания, Татарстан, Тыва, Чечня, Калининградской и Свердловской обл., Санкт-Петербурге. Возможность учреждения конституционных (уставных) судов предусмотрена в конституциях (уставах) некоторых других субъектов федерации. При принятии решений об образовании конституционных (уставных) судов субъектов РФ учитываются финансовые, кадровые возможности субъектов и другие обстоятельства.

Конституционный (уставный) суд олицетворяет собой завершенность формирования системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Основное предназначение конституционного (уставного) суда — обеспечение верховенства конституций (уставов) в системе регионального законодательства, контроля за их соблюдением.

Конституционный Суд РФ в Определении от 27 декабря 2005 г. № 491-О четко определил место конституционных (уставных) судов

субъектов РФ в современной системе государственной власти в России. В отличие от федеральных судов конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации входят в систему их органов государственной власти. При этом в соответствии с принципом разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации конституционный (уставный) суд субъекта РФ является самостоятельным конституционным (уставным) органом государственной власти, поскольку учреждается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, финансируется из бюджета субъекта, а его решения, вынесенные в пределах его полномочий, являются обязательными для всех органов публичной власти, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории России.

Самостоятельность и независимость конституционных (уставных) судов субъектов РФ означает, что они неподотчетны каким-либо другим органам, включая Конституционный Суд РФ, который не является для них вышестоящей инстанцией, способной отменить их решение. Вместе с тем конституционные (уставные) суды субъектов РФ учитывают в своей деятельности позиции Конституционного Суда РФ, поскольку входят в единую судебную систему Российской Федерации. Аргументируя свои решения, суды ссылаются на Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство, решения Конституционного Суда РФ и нормы международного права.

Наименование суда связано с видом субъекта РФ. В республиках принимаются конституция, поэтому их суды называются конституционными. Иные субъекты принимают уставы и их суды именуется, соответственно, уставными. Существенных различий в статусе этих судов нет.

Состав, порядок формирования и деятельности, компетенция органов конституционного правосудия субъектов РФ определяется их конституциями (уставами) и специальными законами.

Численный состав судейского корпуса конституционных (уставных) судов небольшой — от 5 до 9 судей. Их назначение на должность осуществляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Кандидатуры на должности судей могут вносить высшее должностное лицо субъекта РФ (в ряде субъектов РФ это исключительно его право, например, в Республике Башкортостан), группа депутатов. На статус судей конституционных (уставных) судов РФ распространяется федеральное законодательство, определяющее единство статуса судей в России. Законами субъектов Федерации могут закре-

пляться особенности правового положения судей конституционных (уставных) судов.

Федеральным конституционным законом о судебной системе Российской Федерации к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Федерации отнесено: рассмотрение вопросов соответствия законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта, а также толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Инициаторами обращения в конституционный (уставный) суд по этой категории дел, как правило, являются высшее должностное лицо субъекта Федерации, группа депутатов законодательного органа государственной власти, высшие судебные органы, находящиеся на территории субъекта РФ, прокурор субъекта РФ, органы местного самоуправления.

Конституционный (уставный) суд субъекта может решать и другие вопросы, отнесенные к его компетенции законом субъекта Российской Федерации. Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О, перечень полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, закрепленный в Федеральном конституционном законе о судебной системе Российской Федерации не является исчерпывающим.

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина конституционные (уставные) суды субъектов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяют соответствие конституции (уставу) нормативного акта, принятого или подлежащего принятию в конкретном деле, по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти субъекта Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов.

В некоторых субъектах Российской Федерации конституционные (уставные) суды правомочны разрешать споры о компетенции между органами государственной власти субъекта, между этими органами и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления.

В ряде субъектов конституционные (уставные) суды наделены правом проверять соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации его договоров с другими субъектами, с административно-территориальными единицами иностранных государств, с органами местного самоуправления.

Законами отдельных субъектов РФ предусмотрено право конституционных (уставных) судов разрешать дела о соответствии конституции (уставу) проектов нормативных правовых актов или иных решений, предлагаемых для вынесения на референдум субъекта Российской Федерации.

В большинстве случаев субъекты Федерации предоставили конституционным (уставным) судам право законодательной инициативы по вопросам их ведения.

В некоторых субъектах предусмотрено участие судей конституционных (уставных) судов в процедуре вступления в должность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также закрепляется право указанных судов направлять послания законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Акты конституционного (уставного) суда обладают такими свойствами, как окончательность, обязательность, непосредственность действия. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено никаким иным судом. Между тем конституционные (уставные) суды субъектов действуют в рамках единого правового пространства, в котором законодательство Российской Федерации и законодательство ее субъектов находится в иерархической взаимосвязи. Поэтому окончательность актов этих судов относительна. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Федерации может быть дисквалифицировано Конституционным Судом РФ при проверке закона субъекта РФ на соответствие федеральной Конституции либо при разрешении им спора о компетенции. Но пересмотреть решение конституционного (уставного) суда по чьему-либо обращению Конституционный Суд РФ и иные суды не вправе.

В последние годы решения конституционных (уставных) судов в большей мере выполняют функцию обеспечения соответствия законов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству. Содержащиеся в них выводы обосновываются не только ссылками на конституцию (устав) субъекта, но и на федеральное законодательство, служа тем самым упорочению единой конституционной законности в Российской Федерации.

§ 5. Временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти. В научной литературе эта ситуация именуется «федеральным воздействием», «федеральным вмешательством» или «федеральной интервенцией».

Статьей 26⁹ Федерального закона об общих принципах организации законодательных представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрены три следующих основания для возложения на федеральные органы государственной власти и (или) их должностных лиц отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

1. Если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с вышеуказанным Федеральным законом.

Понятие чрезвычайной ситуации дается в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст. 1). Данное понятие не может толковаться расширительно, т. е. применительно к политическим или финансовым кризисам, из-за которых может задерживаться формирование органов государственной власти субъектов федерации.

Решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти в указанном случае принимается Президентом Российской Федерации по согласованию с Советом Федерации. Указом Президента Российской Федерации о временном возложении на федеральные органы государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации должны определяться:

- перечень возлагаемых на федеральные органы государственной власти полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных федеральными законами;
- федеральные органы государственной власти и (или) должностные лица, назначаемые федеральными органами государственной вла-

сти, на которые (на которых) возлагаются соответствующие полномочия, с распределением этих полномочий между ними;

— срок, в течение которого федеральными органами государственной власти осуществляются отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и который не может превышать период до устранения обстоятельств, послуживших основанием для соответствующей передачи полномочий;

— источники и порядок финансирования деятельности соответствующих федеральных органов государственной власти.

2. Если вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации возникает просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году.

Под просроченной задолженностью по исполнению бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации, возникшей в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ, понимаются не исполненные в установленный срок бюджетные обязательства субъекта Российской Федерации, признанные в качестве таковых судом и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе при представлении в Министерство финансов РФ бюджетной отчетности.

В этом случае в соответствующем субъекте Российской Федерации по ходатайству Правительства РФ решением Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствии с федеральным законом вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Временная финансовая администрация не может вводиться в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации при введении временной финансовой администрации регулируется гл. 19.1 Бюджетного кодекса РФ.

Деятельностью временной финансовой администрации руководит ее который, соответственно, является руководителем федерального органа исполнительной власти и несет персональную ответственность за исполнение полномочий, возложенных на временную финансовую администрацию. Порядок назначения (освобождения от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах РФ, утверждения структуры и штатного расписания, а также финансового обеспечения деятельности указанной временной финансовой

администрации устанавливается Правительством Российской Федерации.

В целях восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации временная финансовая администрация принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности субъекта РФ, подготавливает законопроект о внесении изменений и дополнений в закон субъекта Российской Федерации о его бюджете на текущий год, а также проект бюджета субъекта Российской Федерации на очередной год, представляет данные законопроекты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, а в отдельных случаях — в Правительство Российской Федерации. Временная финансовая администрация также обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта Федерации и осуществляет иные бюджетные полномочия (организует проведение проверки (аудита) бюджета субъекта РФ, разрабатывает проект плана восстановления его платежеспособности и др.). Полномочия временной финансовой администрации по оздоровлению государственных финансов субъекта Федерации практически не ограничены. Разработанный ею план восстановления платежеспособности субъекта РФ утверждается Высшим Арбитражным Судом РФ.

3. Если при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, допускается нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, установленное соответствующим судом.

Оснований временного осуществления полномочий в данном случае два: нарушение актов большей юридической силы и нецелевое расходование бюджетных средств, которое определяется Бюджетным кодексом РФ как направление и использование средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенных утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

Решение о временном осуществлении федеральными органами исполнительной власти полномочий, при реализации которых исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации допущены соответствующие нарушения, принимается Правительством Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом, нормативными правовыми актами Президента

и (или) Правительства Российской Федерации, с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Решения федеральных органов государственной власти, принимаемые в связи с временным осуществлением ими отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Принятие на себя федеральными органами государственной власти осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации не приводит к прекращению функционирования последних, кроме случаев, когда основанием осуществления полномочий является отсутствие соответствующих органов. Кроме того, на федеральные органы государственной власти не могут быть возложены следующие полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации:

- по принятию конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (к нему);
- по установлению системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- по изменению статуса субъекта Российской Федерации;
- по изменению границ между субъектами Российской Федерации.

Рассмотренные меры введения временного осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными органами на практике еще не применялись, но их можно рассматривать как превентивный механизм, направленный на повышение эффективности осуществления государственной власти в России.

§ 6. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Под законностью обычно понимается режим реализации законов и основанных на них подзаконных актов всеми субъектами общественных отношений, неуклонное соблюдение и исполнение ими норм права. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов РФ предполагает выполнение комплекса мер федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях реализации, охраны и защиты Конституции РФ, федерального законодательства на всей территории России, а также конституций (уставов) законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Формирование и деятельность органов государственной власти субъ-

ектов РФ и их должностных лиц должны в полной мере отвечать требованиям законодательства.

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, обеспечение законности и правопорядка находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Органы государственной власти субъектов РФ должны не только сами соблюдать требования Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, но и наряду с органами государственной власти РФ выявлять нарушения нормативных правовых актов в законодательной и правоприменительной деятельности, пресекать их, восстанавливать нарушенные права, привлекать виновных к ответственности. Конечно, у федеральных органов государственной власти больше возможностей для обеспечения законности в деятельности органов государственной власти субъектов РФ. В этом процессе участвуют Президент Российской Федерации, прокуратура, суды, органы юстиции, органы внутренних дел и другие федеральные органы государственной власти. Федеральный закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации содержит отдельную гл. V, посвященную обеспечению законности в деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Для обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов в Российской Федерации Министерство юстиции РФ ведет федеральный банк нормативных правовых актов субъектов федерации — федеральный регистр. Порядок его ведения определяется Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в порядке, установленном Федеральным законом о прокуратуре Российской Федерации. Невыполнение требований органов прокуратуры об устранении нарушений Конституции РФ и федерального законодательства и о приведении в соответствие с ними правовых актов органов государственной власти субъектов РФ служит основанием для привле-

чения к ответственности соответствующих органов государственной власти и их должностных лиц.

В случае принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации закона или иного нормативного правового акта, не соответствующего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, Президент Российской Федерации вправе обратиться в данный орган с представлением. Если при этом возникли разногласия, то Президент может использовать согласительные процедуры для их разрешения, а в случае недостижения согласованного решения может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Законы субъекта РФ, правовые акты его законодательного (представительного) органа, органов исполнительной власти и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Президент Российской Федерации своим указом вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Закон запрещает в период действия указа Президента РФ издавать другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, что и приостановленный акт, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом, либо вносящего в него необходимые изменения. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта РФ акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации.

Законом установлена ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за несоблюдение принципа законности в их деятельности.

Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ в следующих случаях:

- издание высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, противоречащего

Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

- уклонение высшего должностного лица субъекта РФ в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Федерации либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Срок, в течение которого Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ, не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта данного лица либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если высшее должностное лицо субъекта не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Закон допускает крайнюю меру ответственности — отрешение высшего должностного лица субъекта Федерации от должности. Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Президент РФ вправе отрешить высшее должностное лицо ее субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности по следующим основаниям:

- выражение ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- утрата доверия Президента Российской Федерации;
- ненадлежащее исполнение своих обязанностей;
- в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом об общих принципах организации законодательных представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в порядке, установленном УПК РФ, вправе по представлению Генерального Прокурора РФ временно отстранить своим указом высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления.

Решение об отрешении от должности либо о временном отстранении от исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации доводится до сведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе обжаловать в Верховный Суд РФ соответствующий указ Президента Российской Федерации в течение десяти дней со дня его официального опубликования. Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Контрольные вопросы

1. Как устанавливается система органов государственной власти субъектов Российской Федерации?
2. Охарактеризуйте базовые юридические документы, определяющие систему и полномочия региональных органов публичной власти.
3. Раскройте место региональных парламентов в системе органов государственной власти субъектов Федерации, их структуру и компетенцию, организационно-правовые формы деятельности.
4. Как организуется законодательная деятельность региональных парламентов?
5. Охарактеризуйте правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
6. Как осуществляется координация деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

7. Является ли обязательным создание конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации? Каковы их полномочия и взаимоотношения с Конституционным Судом Российской Федерации?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. М., 2001.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Закон Алтайского края от 8 мая 2001 г. № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании».

Закон Московской области от 2 ноября 2005г. № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области».

Закон Московской области от 19 июля 2005 г. № 185/2005-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Московской области».

Закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 г. № 14-З «О Конституционном суде Республики Марий Эл».

Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области».

ГЛАВА 24. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Местное самоуправление — первичный уровень власти в государстве.
2. Общие принципы организации местного самоуправления и его функции.
3. Муниципальные образования: понятие и виды.
4. Органы и должностные лица местного самоуправления.

§ 1. Местное самоуправление — первичный уровень власти в государстве

Согласно ст. 3 Конституции РФ, народ осуществляет свою власть, во-первых, непосредственно (через формы прямой демократии); во-вторых, через органы государственной власти (власть народа приобретает форму государственной власти); в-третьих, через органы местного самоуправления (власть народа приобретает форму власти местного самоуправления, муниципальной власти). При этом институты прямого волеизъявления народа (референдум, выборы и др.) используются как при осуществлении государственной власти (решение вопросов государственного значения), так и местного самоуправления (решение вопросов местного значения).

Таким образом, государственная власть и местное самоуправление (муниципальная власть) — формы единой публичной власти в государстве (власти народа).

Подобная трактовка понятия местного самоуправления, его соотношения с государственной властью нашла подтверждение в ряде решений Конституционного Суда РФ. Например, в постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что органы местного самоуправления являются органами власти. Однако это само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть, констатировал Конституционный Суд РФ, может быть и муниципальной¹.

Публичная власть реализуется в Российской Федерации на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации (это уровни осуществления государственной власти), а также на местном уровне (это уровень осуществления муниципальной власти — власти местного самоуправления).

¹ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

Таким образом, местное самоуправление — это первичный уровень власти в государстве, наиболее приближенный к населению.

Его особенность состоит в том, что Конституция РФ в целях обеспечения самостоятельности местного самоуправления не включила местное самоуправление в систему государственной власти: органы местного самоуправления не являются структурным подразделением государственного аппарата, они не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в советский период развития государства, в качестве вышестоящей инстанции, руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

Однако это не означает, что местное самоуправление отделено от государства. Оно лишь организационно обособлено в общей системе управления государством и обществом. Конституция РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляют не только гарантии от незаконного вмешательства государственных органов в деятельность органов местного самоуправления, но и устанавливают основы их тесного взаимодействия.

Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти, реализуя отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться законом в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, формируя местные бюджеты, которые являются составной частью единой бюджетной системы РФ и т. д.

Организация местной власти в государстве на началах самоуправления предполагает установление особой сферы общественных отношений, которая относится к ведению местного самоуправления — круга вопросов местной жизни, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения (организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания и др.).

Исчерпывающий перечень вопросов местного значения содержится в Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ст. 14, 15, 16). Кроме того, в круг предметов ведения местного самоуправления могут входить вопросы, не отнесенные законом к вопросам местного значения, но которые органы местного самоуправления вправе принимать к своему рассмотрению при наличии собственных финансовых ресурсов (например, создание местного музея и др.).

Наконец, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями (например, полномочия в сфере государственной записи актов гражданского состояния и др.). В соответствии со ст. 132 Конституции РФ, данными полномочиями органы местного самоуправления наделяются только законом с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Местное самоуправление осуществляется исходя из интересов населения, под собственную ответственность, что обуславливает необходимость функционирования и использования в его системе института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством и населением, различных форм контроля их деятельности, включая институт отзыва выборных лиц местного самоуправления.

Население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, ибо местное самоуправление, его осуществление населением — необходимый элемент конституционной организации власти народа. Согласно Конституции РФ (ст. 12, 131) и Федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ст. 10), местное самоуправление признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

В системе гарантий местного самоуправления особое место занимают конституционные гарантии его организационной и экономической самостоятельности, гарантии территориальной организации, а также судебной защиты, включая право органов местного самоуправления на обращения в Конституционный Суд РФ.

Таким образом, *местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в законодательно установленных пределах 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.*

Местное самоуправление, обуславливая необходимость демократизации и децентрализации власти, укрепляет основы народовластия, содействует стабилизации политических отношений в государстве, укреплению его целостности и единства. Институты местного самоуправления, способствуя развитию самоорганизации населения, общественной самодеятельности оказывают существенное влияние на процесс формирования гражданского общества. Европейская хартия местного самоуправления определяет его в качестве «одной из глав-

ных основ любого демократического строя»¹. Именно на местном, муниципальном уровне право граждан участвовать в управлении может быть осуществлено наиболее непосредственно.

§ 2. Общие принципы организации местного самоуправления и его функции

Организация и деятельность местного самоуправления осуществляются на основе *общих принципов, которые представляют собой законодательно закрепляемые коренные начала и идеи, обусловленные природой местного самоуправления и лежащие в основе его построения и функционирования на всей территории Российской Федерации*. Основополагающие из них получили свое правовое закрепление в Европейской хартии местного самоуправления и Конституции РФ, на основе которых был принят Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 72), установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Согласно ст. 5 указанного Федерального закона, определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации находится в ведении федеральных органов государственной власти. Федеральный законодатель достаточно подробно и полно регулирует вопросы организации местного самоуправления, закрепляя ее общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют правовое регулирование в этой сфере в случаях и порядке, установленных Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ст.6), что говорит о существенной централизации в сфере правового регулирования местного самоуправления.

Законодатель не дает конкретного перечня общих принципов организации местного самоуправления. Анализ конституционных положений о местном самоуправлении, Европейской хартии местного самоуправления², а также Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации позволяет выделить в системе общих принципов те из них, которые в наиболее обобщенной и концентрированной форме выражают сущность местного самоуправления, его особенности как формы народов-

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² Российская Федерация ратифицировала хартию в 1998 г.

ластия, особого уровня публичной власти в государстве. К ним можно отнести следующие принципы:

а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения. Население решает вопросы местного значения непосредственно, а также через органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги, а также решают иные вопросы местного значения;

б) сочетание поселенческих и территориальных начал в организации местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций;

в) организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством и обществом. В соответствии с этим принципом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Их решения могут быть приостановлены или отменены только в судебном порядке или самими органами, принявшими эти решения;

г) многообразие организационных форм местного самоуправления, что обусловлено федеративным устройством нашего государства, особенностями исторических и иных местных традиций, разнообразием типов поселений, а также конституционным правом населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;

д) соразмерность полномочий местного самоуправления материальным и финансовым ресурсам, имеющимся в управлении органами местного самоуправления. Реализация данного принципа затрудняется в связи с недостаточным финансовым обеспечением деятельности местного самоуправления;

е) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, физическими и юридическими лицами, государством, что означает неблагоприятные для органов и должностных лиц местного самоуправления правовые последствия, вплоть до прекращения полномочий в случаях и порядке, установленных законом.

Эти и иные общие принципы организации местного самоуправления, находящие свое правовое выражение в нормах Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон. Некоторые общие принципы организации местного самоуправления, будучи закрепленными в нормах Конституции РФ, могут быть изменены только путем внесения поправок к Конституции РФ, а конституционные

положения о местном самоуправлении, содержащиеся в ст. 3 и ст. 12 могут быть изменены только путем принятия новой Конституции РФ. Общие принципы организации местного самоуправления обеспечивают права населения, органов местного самоуправления при самостоятельном решении вопросов местного значения, выступая в качестве системы федеральных (и международных, учитывая Европейскую хартию местного самоуправления) гарантий местного самоуправления.

Основное социальное предназначение местного самоуправления — обеспечить эффективное решение вопросов местного значения самоуправляющимися территориальными публично-правовыми образованиями, т. е. муниципальными образованиями (городскими, сельскими, районными и др.).

Более полное представление о месте и роли местного самоуправления в общей системе управления государством и обществом дают *функции местного самоуправления. Под ними понимаются основные направления муниципальной деятельности, обусловленные природой местного самоуправления, а также теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление.*

Содержание полномочий местного самоуправления позволяет выделить его следующие основные функции:

а) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения. В этих целях используются формы муниципальной демократии (местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, публичные слушания, правотворческая инициатива граждан и др.). Данная функция реализуется и в деятельности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

б) управление муниципальной собственностью, средствами местного бюджета. Успешно решить стоящие перед ним задачи местное самоуправление может, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, рационально используя имеющиеся финансовые ресурсы;

в) обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. В этих целях муниципальные образования принимают планы и программы развития своей территории, обеспечивают их финансирование, организуют выполнение;

г) обеспечение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению местного самоуправления. К основным целям муниципальной деятельности относятся улучшение условий жизни населения, создание благоприятной среды жизнедеятельности граждан, что предполагает развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания населения и т. д.;

д) охрана общественного порядка. Конституция РФ (ст. 132) закрепляет, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. Вместе с тем до недавнего

времени эту функцию в основном выполняла милиция общественной безопасности, а в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» функция охраны общественного порядка возложена сегодня на полицию (ст. 1). Органы местного самоуправления в соответствии с данным законом способствуют привлечению граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка. Они также вправе производить дополнительные расходы на обеспечение деятельности полиции. Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, основываясь на положениях ст. 132 Конституции РФ, предусматривает формирование муниципальной милиции, которая до сих пор не создана;

е) представительство и защита прав местного самоуправления, гарантированных государством. Данная функция преследует цель обеспечить учет мнения населения, интересов и прав муниципальных образований при выработке и осуществлении государственной политики в различных сферах общественной жизни. Важную роль в ее реализации играют органы и должностные лица местного самоуправления, взаимодействующие с органами государства, а также союзы и ассоциации муниципальных образований, которые образуются в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществления ими своих прав, защиты интересов населения.

§ 3. Муниципальные образования: понятие и виды

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и в других муниципальных образованиях, создаваемых в порядке, установленном законодательством. *Под муниципальным образованием понимается законодательно установленная населенная территория, в границах которой осуществляется местное самоуправление населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения.*

Обязательными признаками каждого муниципального образования являются:

а) наличие собственной территории, границы которой установлены законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Федерального закона;

б) наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления;

в) наличие собственной экономической основы, которую составляют: находящееся в муниципальной собственности имущество, сред-

ства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований;

г) наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления (их структура обязательно включает: представительный орган местного самоуправления, главу муниципального образования, местную администрацию);

д) наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих в своей совокупности систему муниципальных правовых актов муниципального образования (они принимаются населением непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления);

е) право устанавливать в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил, по сути, единообразную для всех субъектов РФ территориальную организацию местного самоуправления: муниципальные образования могут иметь статус муниципального района, городского округа, городского, сельского поселения либо внутригородского муниципального образования города федерального значения. Возможность создавать иные муниципальные образования, в границах каких-либо других территориальных единиц указанный закон не предусматривает.

В субъектах РФ формируются следующие виды муниципальных образований.

1) *Городские и сельские поселения*, территория которых входит в состав территории другого вида муниципального образования — муниципального района (по принципу матрешки). *Сельское поселение* как вид муниципального образования может представлять собой либо один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек), либо несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.) с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый)¹, в которых осуществляется местное самоуправление. Сельские поселения преобладают среди муниципальных образований: их более 19 тыс. Общие число муниципальных образований чуть более 24 тыс. *Городское поселение* как вид муниципального образования может представлять собой город или

¹ Перечень территорий с высокой и низкой плотностью населения определяет Правительство РФ.

поселок, в которых осуществляется местное самоуправление. Их насчитывается более 1700. Как правило, городские поселения, входящие в состав муниципального района, — это небольшие по размерам территории и численности населения города или поселки. Их надо отличать от городских округов, которые в состав муниципального района не входят.

2) *Муниципальный район*. Муниципальные районы создаются, по сути, в границах административных районов, то есть в границах наиболее крупных административно-территориальных единиц субъектов РФ, на которые они непосредственно подразделяются в целях организации государственного управления. Лишь территория муниципальных образований, имеющих статус городского округа (которые могут находиться в границах административного района), не входит в состав территории муниципального района. Муниципальный район как вид муниципального образования представляет собой несколько поселений или поселений и межселенных территорий (т. е. территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Общее число муниципальных районов чуть более 1800. Осуществление местного самоуправления в границах муниципального района имеет свои особенности: а) местное самоуправление в муниципальном районе осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера; б) в состав его территории входят территории других муниципальных образований — городских и сельских поселений, расположенных в границах муниципального района, однако отношений соподчинения между муниципальным районом и данными поселениями нет; в) представительный орган местного самоуправления муниципального района может быть сформирован либо на муниципальных выборах, либо иным путем, определенным Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ст. 35)¹; г) между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, возможны договорные отношения: они могут заключать соглашения о взаимной передаче осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов.

3) *Городской округ* как вид муниципального образования представляет собой городское поселение, которое не входит в состав муниципального района. Их насчитывается более 500. Органы местного самоуправления городского округа осуществляют полномочия по ре-

¹ О конституционности, предусмотренного данной статьей Федерального закона порядка формирования представительного органа муниципального района, см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П.

шению вопросов местного значения, которые закон установил и для поселения, и для муниципального района. В состав территории городского округа может входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями). Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения его органами вопросов местного значения, отнесенных к ведению городского округа. Вместе с тем надо учитывать, что Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации наделяет статусом городского округа закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) и наукограды (ст. 80 и 81).

4) *Внутригородские муниципальные образования городов федерального значения.* В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами данных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях. Внутригородская территория — часть территории города федерального значения, в границах которой осуществляется местное самоуправление (например, в Москве — это районы). Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляется законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий. В Москве создано 125 внутригородских муниципальных образований, а в Санкт-Петербурге — 111.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации устанавливает порядок создания муниципальных образований, их преобразования (объединение, разделение, изменение статуса), упразднения, а также установления и изменения границ муниципальных образований, закрепляя при этом гарантии участия населения в решении данных вопросов.

§ 4. Органы и должностные лица местного самоуправления

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления является его организационная структура, которая должна соответствовать его задачам и функциям, служить оптимальному сочетанию в деятельности органов местных (муниципальных), региональных и общегосударственных интересов. Центральное место в организационной структуре местного самоуправления занимают органы местного

самоуправления. Они избираются либо непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования. Органы местного самоуправления наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии с Конституцией РФ население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления своего муниципального образования (ст. 131).

При этом Конституция РФ дает основание для выделения в этой структуре двух видов органов местного самоуправления:

- а) выборных органов местного самоуправления;
- б) других органов местного самоуправления, формируемых иным (не выборным) путем (ст. 130).

Формирование и деятельность органов местного самоуправления в отличие от органов государственной власти осуществляется без обязательного учета принципа разделения властей, который согласно статье 10 Конституции Российской Федерации лежит в основе организации государственной власти.

Органы местного самоуправления одного муниципального образования не находятся в подчинении органов местного самоуправления другого муниципального образования.

Структура органов местного самоуправления муниципального образования закрепляется в его уставе и включает в себя перечень конкретных органов местного самоуправления (выборных и иных), образуемых в соответствии с требованиями закона.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации во многом унифицировал организационную структуру местного самоуправления. В соответствии с указанным законом структура органов местного самоуправления каждого муниципального образования обязательно должна включать:

а) представительный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения (в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек функции представительного органа осуществляет сход граждан, таких поселений в Российской Федерации насчитывается около 80);

б) главу муниципального образования — высшее должностное лицо, которое избирается либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из числа депутатов. В соответствии с уставом глава муниципального образования возглавляет либо представительный орган муниципального образования, либо местную администрацию;

в) местную администрацию — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, которым в соответствии с уста-

вом муниципального образования руководит на принципах единоначалия либо глава муниципального образования, либо лицо, назначенное на должность главы местной администрации по контракту.

В структуре органов местного самоуправления могут также быть предусмотрены и иные выборные и формируемые иным путем органы местного самоуправления. Так, может быть образован контрольный орган (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. В муниципальном образовании создается также избирательная комиссия, являющаяся муниципальным органом, который, однако, не входит в структуру органов местного самоуправления, обладающих полномочиями решать вопросы местного значения.

Регулируя вопросы организационной структуры местного самоуправления, Закон об общих принципах организации местного самоуправления (2003 г.) закрепляет также, что:

1) органы местного самоуправления избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования; участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных законом;

2) порядок формирования, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с требованиями закона;

3) изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений;

4) представительный орган избирается на муниципальных выборах (однако представительный орган муниципального района, как уже отмечалось, может формироваться и иным способом, определенным законом);

5) необходимо соблюдение требования о минимальной численности депутатов представительного органа, установленного законом;

6) глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации, за исключением случаев, предусмотренных законом;

7) выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с законом и уставом муниципального образования; на постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования;

8) органы местного самоуправления, которые в соответствии с законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом;

9) финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Органы местного самоуправления по вопросам местного значения издают муниципальные правовые акты (решения, постановления, распоряжение и др.).

Муниципальные правовые акты могут приниматься также по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими законами. В системе муниципальных правовых актов особое место занимают уставы муниципальных образований и правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); иные муниципальные правовые акты не должны им противоречить. Муниципальные правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За их неисполнение граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования. Исключение составляют муниципальные правовые акты о налогах и сборах, принимаемые представительными органами местного самоуправления, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ст. 48) предусмотрен судебный порядок отмены и приостановления действия муниципальных правовых актов. Органы и лица, принявшие (издавшие) муниципальные правовые акты, могут отменить или приостановить действие своих правовых актов и без судебного решения.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за принятие ими противоправных решений, ненадлежащее осуществление своих задач и функций.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации устанавливает, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед:

а) населением — эта ответственность обеспечивается правом населения на отзыв выборных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований, депутатов и др.);

б) перед физическими и юридическими лицами (ответственность наступает в судебном порядке);

в) перед государством. Ответственность перед государством наступает, в частности, в том случае, когда органы и должностные лица выходят за конституционно-правовое поле, отказываясь выполнить решение суда об отмене своего незаконного акта. Закон предусматривает в этом случае специальную процедуру досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования (решение о его роспуске принимает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ), а также полномочий главы муниципального образования. главы местной администрации (решение об отрешении их от должности принимает высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ).

Право отправить в отставку главу муниципального образования принадлежит представительному органу муниципального образования. Основания и порядок удаления главы муниципального образования в отставку определены Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ст. 74¹.)

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся местное самоуправление и государственная власть?

2. Каковы основные функции местного самоуправления? Дайте краткую характеристику их содержания.

3. Выделите основные признаки муниципального образования. Какие виды муниципальных образований устанавливает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

4. Какие органы и должностные лица местного самоуправления избираются населением?

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.

Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010.

Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формируемые в процессе освоения конституционного права образовательные результаты должны соответствовать современной цели юридического образования: подготовке выпускника с активной гражданской позицией, высоким уровнем конституционного правосознания и правовой культуры, способного к практической деятельности, к самообразованию и самосовершенствованию.

Результаты освоения конституционного права — это не только знание основ конституционного строя, норм и принципов Конституции Российской Федерации, конституционных ценностей, основ правового положения человека и гражданина, федеративного устройства России, системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Это и компетенции, формируемые в процессе изучения конституционного права. Поэтому под результатами изучения конституционного права понимаются усвоенные конституционно-правовые знания, умения, навыки и освоенные конституционно-правовые компетенции.

Конституционно-правовые компетенции — это способность применять конституционно-правовые знания, умения, навыки, а также личностные качества для успешной деятельности в сфере конституционно-правовых отношений. Они носят профессионально ориентированный характер. Поэтому в рамках компетентного подхода при изучении конституционного права особое внимание следует уделять приобретению студентами навыков практической деятельности, формированию профессиональных компетенций.

Студент, изучивший конституционное право, должен:

- осознавать значимость конституционных ценностей для развития России как демократического правового федеративного социального и светского государства и быть способным к участию в их обеспечении и реализации конституционно-правовыми методами и средствами;
- обосновывать понимание места и роли конституционного права в правовой системе России, особенностей предмета его правового регулирования;
- знать категории, понятия и термины конституционного права, владеть ими, правильно применяя и используя в своей практической деятельности;
- анализировать, толковать и применять нормы конституционного права, демонстрируя свои умения и навыки на конкретных примерах правоприменительной практики;

- знать структуру и содержание Конституции, давать характеристику ее юридическим свойствам, выделять этапы развития Конституции, характеризую их особенности;
- основываясь на решениях и правовых позициях Конституционного Суда РФ, аргументировать свою позицию по вопросам теории и практики конституционного развития государства и общества, организации и деятельности органов публичной власти, обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- демонстрировать понимание содержания и особенностей конституционно-правовой ответственности, порядка применения конституционно-правовых санкций к субъектам конституционно-правовых отношений;
- основываясь на конкретных примерах, уметь раскрыть значение основ конституционного строя, их содержания для правотворческой и правоприменительной практики;
- характеризовать правовую природу, содержание и систему гарантий конституционных прав, свобод и обязанностей, владеть навыками конституционно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина;
- аргументировать свой вывод о том, в каких случаях и в каких пределах возможно ограничение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;
- раскрывать юридическое содержание отношений гражданства, давать характеристику правовым основаниям возникновения и прекращения гражданства Российской Федерации, а также полномочиям государственных органов, ведающих вопросами гражданства;
- выделять и характеризовать особенности правового статуса иностранных граждан, лиц без гражданства, а также беженцев, вынужденных переселенцев в Российской Федерации;
- выделять и характеризовать основные этапы развития федерализма в России, раскрывать содержание конституционно-правового статуса Российской Федерации и ее субъектов;
- формулировать и объяснить свое понимание проблем развития и реализации принципов федерализма в России на современном этапе;
- знать виды избирательных систем, используемых в Российской Федерации, выделять их особенности, характеризовать их преимущества и недостатки;
- выделять и характеризовать основные черты конституционного статуса Президента РФ как главы государства;

- раскрывать содержание конституционного определения Федерального Собрания как парламента Российской Федерации, представительного и законодательного органа Российской Федерации;
- давать характеристику системе органов государственной власти субъектов федерации, раскрывать содержание конституционного понятия «общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- основываясь на конкретных примерах взаимодействия федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Федерации, раскрывать особенности содержания принципа разделения властей в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях власти;
- давать юридические консультации по вопросам использования форм непосредственной демократии в Российской Федерации;
- анализировать и применять нормы избирательного законодательства при разрешении избирательных споров
- владеть навыками подготовки проектов юридических актов конституционно-правового содержания в рамках модулей учебного курса конституционного права;
- владеть навыками подготовки квалифицированных юридических заключений и давать консультации по конституционно-правовым вопросам организации и деятельности органов публичной власти, политических партий, общественных и религиозных объединений, реализации конституционных прав, свобод и обязанностей;
- владеть навыками самостоятельной работы по исследованию конституционно-правовых процессов и явлений, повышать свой интеллектуальный уровень, основываясь на углубленном изучении конституционно-правовых институтов;
- владеть навыками проведения занятий по основам конституционного права в учебных учреждениях среднего профессионального образования¹.

Результаты обучения должны планироваться для каждого занятия: лекции, практического занятия. Они планируются для разделов (модулей) учебного курса и всего курса конституционного права в целом, также для разных видов самостоятельной работы студентов. С учетом

¹ Требования к результатам освоения конституционного права, подробный перечень формируемых у студентов конституционно-правовых компетенций применительно к каждому модулю учебного курса содержатся в подготовленной кафедрой конституционного и муниципального права РФ МГЮА им. О. Е. Кутафина рабочей Программе по конституционному праву (2011 г.).

ожидаемых результатов обучения должны определяться содержание и формы учебных занятий, использоваться оценочные средства. Использование результатов обучения в учебном процессе позволяет студентам четко представить, что ожидается от них к концу данной программы или модуля, ибо результаты обучения должны ориентироваться на достижения студента, освоения им конституционно-правовых компетенций.

Овладение конституционным правом — необходимая основа, обязательная предпосылка для успешного освоения студентом других учебных курсов: административного, финансового, муниципального, гражданского, земельного и другого права.